

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

Rapporto di Ricerca
su

LA DIRIGENZA MILITARE

 **RIVISTA**
MILITARE

***RM* RIVISTA
MILITARE**

Direttore Responsabile

Pier Giorgio Franzosi

© ROMA - MAGGIO 1992

Proprietà letteraria artistica
e scientifica riservata

TIPOGRAFIA PAOLO GIANNINI

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

Rapporto di Ricerca

su

LA DIRIGENZA MILITARE

a cura di

Sabino CASSESE e Carlo D'ORTA

**/// RIVISTA
MILITARE**

INDICE

<i>La dirigenza militare (Sintesi)</i>	13
<i>The military management (Summary)</i>	19
<i>Presentazione</i> , di Sabino Casseese	25
Rapporto di Ricerca su	21
1.1. La dirigenza militare tra politica di sicurezza, difesa della Patria e politica militare	27
1.2. La difesa militare come funzione primaria dell'Am- ministrazione della difesa e della dirigenza militare	32
LA DIRIGENZA MILITARE	
1.4. Ruolo dell'Amministrazione della difesa e della diri- genza militare nelle istituzioni e nelle istituzioni e della dirigenza militare	36
a cura di Sabino CASSESE e Carlo D'ORTA	
<i>Capitolo II - L'organizzazione amministrativa del Ministero della difesa</i> , di Giacinto Della Cananea	47
II.1. Introduzione	47
II.2. Cenni storici	49
II.3. L'amministrazione centrale	51
II.3.1. Il vertice politico	51
II.3.2. Il settore tecnico-operativo	52
II.3.3. Il settore tecnico-amministrativo	55
II.3.4. Gli organismi consultivi	59
II.4. L'amministrazione periferica	61
II.5. I rapporti organizzativi. La disciplina della diri- genza	62

INDICE

	Pag.
<i>La dirigenza militare (Sintesi)</i>	13
<i>The military management (Summary)</i>	19
<i>Presentazione</i> , di Sabino Cassese.	25
 <i>Capitolo I - Funzioni dell'Amministrazione della difesa</i> , di Carlo D'Orta	 27
I.1. La dirigenza militare fra politica di sicurezza, difesa della Patria e politica militare.	27
I.2. La difesa militare come funzione primaria dell'Amministrazione della difesa e della dirigenza militare.	32
I.3. Ruolo dell'Amministrazione della difesa e della dirigenza militare nella difesa civile della Patria e nella protezione civile.	36
I.4. Ruolo dell'Amministrazione della difesa e della dirigenza militare nella salvaguardia delle istituzioni e della sicurezza pubblica. Cenno ai particolari compiti dell'arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza.	42
 <i>Capitolo II - L'organizzazione amministrativa del Ministero della difesa</i> , di Giacinto Della Cananea.	 47
II.1. Introduzione.	47
II.2. Cenni storici.	49
II.3. L'amministrazione centrale.	51
II.3.1. Il vertice politico.	51
II.3.2. Il settore tecnico-operativo.	52
II.3.3. Il settore tecnico-amministrativo.	55
II.3.4. Gli organismi consultivi.	59
II.4. L'amministrazione periferica.	61
II.5. I rapporti organizzativi. La disciplina della dirigenza.	62

II.6. La specificità dell'assetto organizzativo.	64
<i>Capitolo III - Reclutamento, carriera e formazione degli ufficiali</i> , di Claudio Meoli.	
III.1. Premessa.	69
III.2. Il reclutamento.	72
III.3. L'avanzamento.	75
III.3.1. Criteri generali e forme di avanzamento.	75
III.3.2. Le procedure per l'avanzamento.	79
III.4. Gli ufficiali dirigenti: selezione e carriera.	83
III.5. La formazione.	86
III.6. Raffronto tra la carriera dirigenziale militare e la dirigenza civile dello Stato.	91
<i>Capitolo IV - Il trattamento economico degli ufficiali</i> , di Angelo Mari.	
IV.1. Premessa.	99
IV.2. Assetto retributivo del personale militare nella legge n. 312 del 1980.	100
IV.3. Gli adeguamenti successivi.	103
IV.4. Trattamento base e progressioni stipendiali degli ufficiali dirigenti.	107
IV.5. Il trattamento economico accessorio.	110
IV.6. Il trattamento di quiescenza e previdenza.	113
IV.7. Considerazioni conclusive.	115
<i>Capitolo V - Compiti e responsabilità della dirigenza militare</i> , di Mirella Barbato.	
V.1. Dirigenza militare e civile: peculiarità.	119
V.2. Compiti tecnico-operativi.	122
V.2.1. Compiti connessi alla funzione di comando.	122
V.2.2. Compiti di studio e ricerca.	125
V.3. Compiti tecnico-amministrativi.	128
V.3.1. Compiti di indirizzo e direzione.	128
V.3.2. Programmazione operativa e programmazione tecnico-finanziaria.	129

V.3.3. Poteri negoziali e di spesa.	131
V.3.4. Compiti ispettivi e di controllo.	135
V.4. Particolari compiti dell'arma dei Carabinieri.	136
V.5. Responsabilità della dirigenza militare.	137
V.6. Responsabilità dei dirigenti militari ex art. 19 del dPR n. 748 del 1972.	140
V.7. Responsabilità per i risultati dei dirigenti civili dello Stato nel ddl di riforma della dirigenza pubblica.	143
V.8. Applicazione alla dirigenza militare di una responsabilità per i risultati.	146
<i>Capitolo VI - Ufficiali o dirigenti?</i> , di Gaetano D'Auria.	151
VI.1. La "professione" di ufficiale. Dall'unitarietà della professione alla moltiplicazione delle professioni.	151
VI.2. Continua.	154
VI.3. La "condizione militare" come unico elemento di coesione fra le diverse professioni.	155
VI.4. Professionalità e carriera degli ufficiali.	156
VI.5. "Dirigenza militare": una nozione quasi esclusivamente economica.	160
VI.6. Le eccezioni: gli ufficiali dirigenti nell'organizzazione amministrativa della Difesa.	162
VI.7. La cosiddetta parità retributiva tra dirigenti militari e dirigenti civili.	164
<i>Capitolo VII - Conclusioni: la dirigenza militare di fronte alla riforma della dirigenza civile</i> , di Carlo D'Orta.	173

LA DIRIGENZA MILITARE

Nel dicembre 1989, il Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS) ha incaricato il professor Sabino Cassese e un gruppo di studiosi dell'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza" di svolgere una ricerca sulla "dirigenza militare", secondo l'ordinamento vigente e nella prospettiva del disegno di legge di riforma della dirigenza pubblica in discussione alla Camera dei deputati (atto n. 3464 della X legislatura).

La ricerca — conclusa nell'aprile 1991 — è stata coordinata dal professor Sabino Cassese, ordinario di diritto amministrativo e direttore dell'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza", e dal dottor Carlo D'Orta, consigliere della Camera dei deputati.

I contributi della ricerca sono inoltre dovuti: alla dottoressa Mirella Barbato; al dottor Giacinto della Cananea; al dottor Gaetano D'Auria, consigliere della Corte dei conti; al dottor Angelo Mari, consigliere del Ministero dei lavori pubblici; al dottor Claudio Meoli, viceprefetto del Ministero dell'interno.

Hanno collaborato alla raccolta della documentazione le signore Fernanda Baldini, Giuliana Keller e Giovanna Zocchi.

LA DIRIGENZA MILITARE

a cura di Sabino CASSESE e Carlo D'ORTA

SINTESI

La ricerca mette a fuoco il *proprium* dell'Amministrazione della difesa e verifica se, ed entro quali limiti, l'ordinamento militare possa essere adeguato ai principi di riforma della dirigenza pubblica in discussione davanti al Parlamento.

La peculiarità dell'Amministrazione della difesa si manifesta innanzi tutto in relazione alle funzioni. Emerge, da un lato, la forte interconnessione, nel quadro della più complessiva politica di sicurezza, tra la funzione di difesa militare e le funzioni di altre amministrazioni; dall'altro, il rilievo sempre meno marginale che, per l'Amministrazione della difesa, ha l'attività di concorso alla funzione di protezione civile, ormai assunta a carattere istituzionale.

Sul piano organizzativo, pur superata la tesi dell'ordinamento particolare, resta confermata una decisa specificità, che si manifesta, soprattutto, nell'articolazione dell'apparato in due aree distinte ma fortemente intrecciate (tecnico-operativa e tecnico-amministrativa) e nella forte caratterizzazione gerarchica.

Assai complessi e per più versi peculiari appaiono, d'altro lato, i compiti della dirigenza militare. Attività non dissimili, per contenuto, da quelle della dirigenza civile (direzione di uffici amministrativi, attività ispettive, attività di studio e ricerca) si intrecciano con la preminente attività di comando, che sarebbe riduttivo considerare soltanto la risultante di un'organizzazione gerarchica basata sullo strumento dell'ordine anziché della direttiva. In realtà, il comando riassume in

sé l'organizzazione e la gestione di uomini e mezzi, proprie anche della funzione dirigenziale civile, con un *quid* in più tipico della funzione militare: il potenziale utilizzo di queste risorse — umane e materiali — in situazioni combattenti, con tutto ciò che ne discende come esigenza di una particolare capacità del "capo" di ottenere l'adesione piena degli uomini all'obiettivo implicato dall'ordine e di una utilizzazione ottimale nell'emergenza, senza possibilità di progressivi adattamenti, delle risorse strumentali e tecnologiche disponibili.

Speculare a questa complessità e specificità di compiti è la crescente complessità della professionalità militare, al cui interno convivono più profili: quello tradizionale dell'*heroic leader*, quello tecnocratico-manageriale indotto dalla crescente sofisticatezza degli strumenti bellici, quello burocratico-amministrativo (prodotto dalla crescita dell'apparato e dal lungo periodo di pace successivo al secondo conflitto mondiale) nonché, infine, quello tecnico (medici, ingegneri, ecc.). La sintesi, in un modello unico, di questi aspetti della professionalità militare è tuttavia difficile, tanto che più d'uno ha ipotizzato profili di impiego e carriera diversi e ci si è domandati se, per competenze professionali così distanti fra loro, sia giustificato mantenere una assoluta identità di *status*.

Infine, affatto peculiare resta, per il personale militare, la disciplina di accesso, carriera e formazione, nonché il regime del trattamento economico.

La carriera, in particolare, lega in una sequenza unica i vari gradi ufficiali non dirigenti (da sottotenente a tenente colonnello, ed equivalenti) e dirigenti (da colonnello a generale di corpo d'armata, ed equivalenti), attraverso un meccanismo di avanzamento "normalizzato" che rappresenta un compromesso fra i sistemi di promozione "a ruolo aperto" e "a ruolo chiuso". Non sussiste, qui, la cesura tra livello direttivo e carriera dirigenziale che è propria, con alcune eccezioni, dell'impiego civile. Si tratta di un dato tutt'altro che formale, se si considera che anche a gradini inferiori della carriera militare corrispondono compiti e responsabilità di comando di importanti reparti che invece, nel disegno dell'impiego

civile, non potrebbero che spettare ai dirigenti. Di qui l'affermazione per cui la qualifica dirigenziale ha, nell'ambito militare, un significato solo economico, finalizzato al parallelismo retributivo degli alti gradi militari con la dirigenza civile.

Il trattamento economico, d'altra parte, ispirato ad una certa omogeneità con quello dell'impiego civile per ciò che attiene alle voci base (stipendio, indennità integrativa speciale, quote di famiglia), è poi completato, a somiglianza della Polizia di Stato, da indennità accessorie di generale applicazione (assegno funzionale e di omogeneizzazione stipendiale e indennità militare) e da altre indennità operative ordinarie e supplementari, applicabili in situazioni specifiche. Anche questa è una peculiarità dell'ordinamento militare, sebbene si debba riconoscere che, negli ultimi anni, l'impiego civile ha assistito a sua volta al proliferare di indennità accessorie di vario tipo.

Introdurre, nell'ordinamento militare, i principi che ispirano la riforma della dirigenza pubblica in discussione in Parlamento significa estendere all'Amministrazione militare, tenendo conto delle sue peculiarità, i seguenti canoni organizzativi e gestionali: predeterminazione, in sede politica, di obiettivi e direttive di azione; attribuzione al dirigente militare dei mezzi, risorse e poteri per l'attuazione; valutazione dei risultati gestionali conseguiti dal dirigente e sua relativa responsabilità.

Non sussistono ostacoli od obiezioni tecniche a tale estensione nel settore tecnico-amministrativo dell'Amministrazione della difesa.

Più complesso appare invece l'adeguamento a logiche manageriali del settore tecnico-operativo, per il quale è necessario mettere a punto criteri e parametri per la definizione degli obiettivi e la valutazione dei risultati corrispondenti alle specificità dell'organizzazione militare. In proposito può essere utile il ricorso a parametri e *standards* per la verifica dei livelli di operatività dei reparti adottati in sede Nato: tempi di reattività alle diverse misure di allarme, numero di sortite giornaliere, efficienza media dei mezzi di combattimento e di

supporto, rateo di inefficienze, emergenze, eventi di pericolo e incidenti che si verificano. Tutti questi fattori sono misurabili quantitativamente e sono indicativi della efficacia-efficienza dell'unità militare e, conseguentemente, della capacità del comandante di conseguire i risultati prefissati. Altri indicatori, più orientati verso l'aspetto organizzativo, possono essere il livello di assenteismo, il numero degli infortuni, il livello disciplinare, ecc..

Ovviamente, salendo nella gerarchia militare e investendo la cosiddetta dirigenza militare, l'attività di comando strettamente operativa tende a perdere concretezza, assumendo maggiore spessore il profilo di direzione strategica. Tuttavia, anche qui sono immaginabili criteri e *standards*, connessi alla capacità di definire "obiettivi intermedi" per i reparti sottoposti coerenti con gli obiettivi generali e adeguati alle risorse, mezzi e situazioni dati. Inoltre, l'efficienza o inefficienza delle unità militari sottoposte riflette pur sempre una insufficienza direzionale del superiore (nei termini di responsabilità per l'indirizzo e il controllo).

In questa prospettiva, dunque, non sembra del tutto da escludere la possibilità di recepire, nell'ordinamento militare, anche con specifico riferimento all'area tecnico-operativa, alcuni principi del progetto di riforma della dirigenza pubblica.

Per alcuni aspetti, oltretutto, l'organizzazione militare sembrerebbe già predisposta. Il comitato dei capi di stato maggiore, ad esempio, potrebbe ben assolvere ai compiti del comitato ministeriale di indirizzo e coordinamento previsto dall'art. 1, commi 1 e 2, del progetto di riforma della dirigenza, del quale già oggi esercita una serie di attribuzioni propositive e di consulenza al ministro circa i programmi e gli obiettivi di settore. Le commissioni di avanzamento, dal canto loro, eventualmente integrate con esperti di tecniche di organizzazione e gestione, potrebbero assolvere ai compiti dei nuclei di valutazione sull'attività dirigenziale previsti dal comma 4 dell'art. 1 del progetto di riforma della dirigenza. L'unica difficoltà potrebbe essere, qui, come coniugare la necessaria

presenza, nell'organo di valutazione, dei massimi vertici militari con l'esigenza di una durata certa per l'organo, a garanzia della sua indipendenza.

Per due profili, per altro, l'adeguamento dell'ordinamento militare al prospettato nuovo assetto della dirigenza pubblica non sembra praticabile od opportuno.

Il primo è l'articolazione della dirigenza su due sole qualifiche, pur comprensive di diversi livelli funzionali. Le qualifiche dirigenziali militari sono oggi, per l'Esercito, quattro: colonnello, generale di brigata, generale di divisione e generale di corpo d'armata (ed equivalenti nelle armi dell'Aeronautica e della Marina). Evidentemente, questa articolazione gerarchica non può essere abbandonata e sarebbe un mero artificio verbale considerare le tre qualifiche di generale come "livelli funzionali". Ma soprattutto, poi, è insuperabile l'attuale configurazione della carriera militare come un *continuum* dai gradi ufficiali non dirigenti a quelli dirigenti, senza cesure tra "direttivi" e "dirigenti" e senza possibilità di accessi dall'esterno a gradi non iniziali della carriera. Questo modello risponde infatti a logiche organizzative tipiche e non alterabili.

Il secondo principio della riforma della dirigenza pubblica che non sembra trasferibile nell'ordinamento militare è quello della articolazione del trattamento economico nelle due sole voci del trattamento base e dell'indennità di funzione, quest'ultima di importo discrezionalmente determinabile in relazione al grado di responsabilità e di efficienza. L'attuale molteplicità di indennità ordinarie e supplementari dei militari risponde a peculiarità proprie dell'attività e può essere corretto, ma non superato del tutto. Questo non toglie, per altro, che alle esistenti indennità (eventualmente semplificate) possa esserne affiancata anche una concepita in funzione del grado di responsabilità e dell'efficienza dirigenziale, da collegare ad accertamenti obiettivi della capacità di comando da parte dei nuclei di valutazione sulle attività degli ufficiali.

THE MILITARY MANAGEMENT

by Sabino CASSESE and Carlo D'ORTA (eds.)

SUMMARY

The research focuses on the specific nature of the administration of defence and aims at checking whether, and to what extent, the military system may be adjusted to the principles of the reform which the Parliament is debating with regard to the management of public administration.

The special nature of the Administration of the defence may be first seen from the point of view of the functions it carries out. On one side, it emerges the strong linkage between the function of military defence and the functions of other administrations, in the sphere of the wider security policy; on the other side, it emerges the increasing importance, for the administration of the defence, of the participation (on an institutional basis) to the function of civil protection.

At the organisational level, the thesis according to which the administration of the defence is a specific and separate system is not supported by the analysis of legal rules; however, it is undeniable that some specific aspects remain: in particular, the division of the structure into two separate, although linked, areas (technical-operational and technical-administrative) and in the hierarchical character.

The tasks of the military leadership are equally specific, and complex. Activities similar, for their content, to those performed by the ordinary administrative management (such as managing administrative bureaus or inspecting, study and

research activities) are intertwined with the outstanding activity of command, which it would be reductive to consider only as the result of a hierarchical organisation based on the command rather than on the directive. As a matter of fact, the command summarizes in itself the organisation and management of men and means, which are common also to the civil management, but with the specific character of the military function: the potential use of these resources — human and material — in situations of fight, with all what results from this; especially the need of a particular ability of the “leader” to obtain the men’s complete adhesion to the goal implied in the command and the best use of tools and technological resources available during emergencies, without any possibility of later adjustments.

Specular to this complexity and specificity of tasks is the increasing complexity of military profession, where different aspects are included: the traditional one (the “heroic leader”), the technical manager (which is the result of the increasingly sophisticated nature of war means), the bureaucratic administrator (which is the consequence of both the growth of the organisational structure in the long period of peace since the end of the second world war and the increasing range of non-war tasks of the Administration of the defence) and technical (surgeons, ingeneers and so on). However, it is difficult to summarize all these aspects in a single model of military management; therefore, someone has made the hypothesis of drawing a distinction among different careers and others have wondered whether with such different professional competences it still makes some sense to maintain the absolute identity of status.

It is also worth mentioning the specificity of the rules concerning the appointment, training and career of military personnel, as well as economic treatment. In particular, the career establishes a single sequence among both lower (from second lieutenant to lieutenant colonel, and equivalent grades) and higher (from colonel to general of brigade, and equivalents grades) levels of management, through a mechanism of

standardized advancement, which constitutes a compromise between the systems of open or closed promotion. In this sphere, there is not such thing as the rigid distinction between the upper administrative levels and the management, as it generally happens, with some exceptions, in the civil employment. This observation has an importance more than formal as it soon becomes evident when considering that also the lower levels of the military career are characterized by tasks and responsibilities of command of important detachments which, on the contrary, in the civil career, could only be assigned to the management. This situation results in the assertion according to which the rank of the manager has, in the military sphere, an importance limited to the economic aspects, which aims at making the wages of the higher levels parallele to the civil leadership.

The economic treatment, apart from this, aims at having a certain homogeneity with that of the civil employment as far as the basic issues (salary, special allowances, family quotas) are concerned; moreover, it is completed, similarly to the police, by auxiliary allowances, both ordinary and (extraordinary) and by other allowances, both ordinary and supplementary, to be applicated in specific situations. This is another specific characteristic of the military system, although it cannot be neglected that the last years have seen a massive increase of similar allowances also in the civil system.

To introduce, in the military system, the principles which inspire the reform of the public leadership, which is at present being debated in the Parliament means extending to the administration of the defence, although taking into account its peculiarities, the following criteria of organisation and management: previous decision, at the political level, of goals and guidelines of action; allocation to the military leader of the means, resources and powers for implementation; evaluation of results of management and connected responsibility.

There are not obstacles or objections to such an extension in the technical-administrative area of the administration of the defence.

The situation, however, is more complex as far as the adaptation to managerial techniques in the technical-operational area is concerned. The latter requires the arrangement of criteria and parameters for the settlement of goals and the evaluation of results, which correspond to the specific nature of military organizations. For this purpose, it may be useful to have recourse to parameters and standards used at Nato level for the check of the levels of operativeness of detachments: timelags of reactivity to alarms, number of daily sorties, average effectiveness of fighting and support tools, range of inefficiencies and emergencies which take place. All these elements can be measured on a quantitative basis and at the same time indicate the effectiveness and efficacy of military units and, as a consequence, of the ability of the chief to achieve the goals previously set. Other indicators, more oriented towards the organisational aspects, may be the level of absences, the number of accidents, the discipline etc.

Obviously, the higher the levels of hierarchy — touching the so-called military management — the less concrete the activity of command, while the strategic direction has more importance. However, also in this case, some criteria and standards may be fixed, in strict connection with the ability to find out “intermediate goals” for the detachments, which are coherent with the general goals and adequate from the point of view of the given resources, means and situations. Moreover, the effectiveness or ineffectiveness of the subordinate military units expresses, in itself, the level of the superior’s direction (in terms of guidelines and supervision).

In this perspective, it cannot thus be excluded the possibility to introduce in the military system, also in the technical-operational area, some principles laid down in the draft reform of the public leadership.

For some aspects, besides, the military organisation would appear already prepared. For example, the Committee of the chiefs of General Staff might carry out the tasks of the ministerial committee of direction and co-ordination provided by Article 1, section 1 and 2 of the draft reform; moreover, it

already performs now some tasks of proposal and advice with regard to the sectorial programmes and goals. As far as the commissions of promotion are concerned, they might (integrated, if necessary, by external experts) carry out the tasks of the units of evaluation of the activity of the management provided by Article 1, section 4 of the draft reform. In this case, the only difference would be how to have, in the same time, the participation of the upper levels of the army to the evaluation body and the fixed length of the body, which warrants its independence.

However, two aspects do not easily allow the adjustment of the military system to the proposed new structure of the public leadership.

The first one is the division of the leadership in only two degrees, although comprehensive of several functional levels. The military qualifications today are four: colonel, general of brigade, general of division and general of army (and equivalent degrees in the aviation and marine). Obviously, this hierarchical structure cannot be abandoned; furthermore, it would only be artificial to consider the three grades of "general" as "functional levels". Above all, it is impossible to change the present shape of the military career as a "continuum" from lower to higher levels, without distinction between "direttivi" and "dirigenti" and without possibility to access from outside to subsequent degrees of the career. This is due to the fact that this model is based on typical and unchangeable organizational criteria.

The second is the division of the economic treatment in the two areas of the basic treatment and the allowance relative the specific activities performed, the latter having an amount to be decided discretionarily with regard to the degree of efficiency and responsibility. The present plurality of allowances, ordinary and supplementary, of the military career corresponds to peculiarities of the activities and can only be corrected, but not entirely abandoned. However, this does not prevent a new allowance to be added to the existing ones (which could possibly be simplified), which should be conceived in connec-

tion with the degree of responsibility and the effectiveness of the leadership, to be tested on an objective basis in relation with the ability of command on the part of the units if evaluation of the activity of officers.

PRESENTAZIONE

1. La riforma della dirigenza militare sembra arrivata ad un momento decisivo. Il disegno di legge n. 3464 in discussione alla Camera dei deputati, nell'innovare fortemente l'ordinamento della dirigenza pubblica, ha conseguenze anche per la dirigenza militare. Ma si può dire che l'imminente riforma sia sufficiente per risolvere i problemi cui si trova di fronte oggi la dirigenza militare? Si sarà capaci, sotto la spinta di una contingenza, pur importante, come la riforma della dirigenza pubblica, di avviare quella riforma della struttura militare che sembra presupposta anche dal documento finale dell'indagine conoscitiva sul nuovo modello di difesa, recentemente conclusa dalla Commissione Difesa della Camera?

Per rispondere a queste domande bisogna fare un passo indietro.

Innanzitutto, va ricordato che la dirigenza militare opera in un settore dell'amministrazione sottoposto, dal dopoguerra ad oggi, a profonde trasformazioni. Basti pensare, al riguardo, al processo di internazionalizzazione delle funzioni statali, per cui funzioni tradizionalmente riservate agli apparati amministrativi interni vengono progressivamente trasferite ad istituzioni internazionali come la Nato. Né si può trascurare l'ampliamento della sfera di azione dell'Amministrazione della difesa, che opera, ormai, anche in campi diversi da quelli abituali, come la protezione civile.

Nel frattempo, mutano anche i compiti: sempre più, accanto alle attività "d'ordine", si registrano interventi di tipo pianificatorio e, soprattutto, attività di studio e ricerca.

Il fenomeno dell'aumento delle funzioni non è del tutto nuovo. Esso si è prodotto anche in passato, tanto che, nel 1965, si decise di ripartire l'Amministrazione della difesa in due

settori, contraddistinti da compiti, organi e ruoli in parte diversi.

2. Gli eventi riassunti hanno avuto effetti importanti per la dirigenza militare. In particolare, la moltiplicazione delle professioni svolte dagli ufficiali si è accentuata, producendo o incorporando, via via, nuove attività e nuove figure (si pensi, soprattutto, al campo della ricerca). Inoltre, si è in molti casi ridotto il divario con le professioni analoghe svolte in campo civile (si pensi ai geografi, ai medici, agli ingegneri).

La dirigenza militare si trova, ora, di fronte ad alcune scelte, di cui due principali. In primo luogo, la definizione dei confini tra i "dirigenti" e gli "ufficiali". In secondo luogo, la modulazione dei rapporti organizzativi (la introduzione della "carriera dirigenziale" non può avvenire senza un cambiamento della struttura dell'Amministrazione della difesa, tradizionalmente impostata su assetti gerarchici).

Di questa situazione occorre prendere atto e avviare una riforma organica della dirigenza militare, sui diversi piani: funzioni, organizzazione, ruoli.

3. La ricerca ha seguito due indirizzi.

Da un lato, si è cercato di chiarire lo "sfondo" su cui collocare la dirigenza militare. Si sono così presi in considerazione i temi delle funzioni e dell'organizzazione della difesa, così come i contenuti della professione militare. Specifica attenzione è stata, poi, dedicata agli aspetti che caratterizzano, più da vicino, la dirigenza, ossia reclutamento, carriera e formazione, trattamento economico, compiti e responsabilità.

D'altro lato, si sono forniti gli strumenti per una analisi generale della dirigenza militare, senza entrare nell'analisi delle singole figure.

Sabino CASSESE

CAPITOLO 1

FUNZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA DIFESA

Carlo D'ORTA

Sommario. 1. La dirigenza militare fra politica di sicurezza, difesa della Patria e politica militare - 2. La difesa militare come funzione primaria dell'Amministrazione della difesa e della dirigenza militare - 3. Ruolo dell'Amministrazione della difesa e della dirigenza militare nella difesa civile della Patria e nella protezione civile. - 4. Ruolo dell'Amministrazione della difesa e della dirigenza militare nella salvaguardia delle istituzioni e della sicurezza pubblica. Cenno ai particolari compiti dell'arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza.

1. La dirigenza militare fra politica di sicurezza, difesa della Patria e politica militare

La complessità di tratteggiare, oggi, il ruolo della dirigenza militare dipende da diversi fattori.

È innanzi tutto mutato il quadro funzionale e organizzativo al cui interno opera la dirigenza militare. L'internazionalizzazione dell'economia e dei problemi energetici, l'evoluzione tecnologica e il lungo periodo di pace successivo al secondo conflitto mondiale hanno in parte attenuato quella assoluta centralità che, nella politica di sicurezza, in precedenza l'Amministrazione della difesa e la dirigenza militare condividevano soltanto con la diplomazia. In compenso, però, la dirigenza militare ha visto crescere una serie di funzioni parallele, di tipo "civile", per esempio collegate alle catastrofi

e calamità naturali. Per altro verso, la “professione” di ufficiale ha subito una profonda trasformazione, passando — come si vede bene nel sesto capitolo della ricerca — da un modello classico e unitario incentrato sull'*heroic leader* ad una pluralità di modelli e contenuti professionali, nei quali, in alternativa all'elemento tradizionale della *leadership*, prevalgono, a seconda dei casi, l'elemento tecnocratico-manageriale o quello amministrativo-burocratico.

Questo capitolo e quello successivo, concernenti le funzioni e l'organizzazione dell'Amministrazione della difesa, nonché il sesto, relativo ai contenuti della professione militare, rappresentano dunque i riferimenti generali e di sfondo entro cui collocare l'indagine più concreta sulla dirigenza militare e, quindi, l'analisi della disciplina positiva su reclutamento, carriera e formazione, sul trattamento economico, nonché sui compiti e sulle responsabilità.

L'art. 52, primo comma, della Costituzione impone a tutti i cittadini il sacro dovere di difendere la Patria. La norma va posta in relazione con l'art. 2 della stessa Costituzione, ove si richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Sempre l'art. 52 della Costituzione, al secondo comma, stabilisce l'obbligo del servizio militare, nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge e, al terzo comma, pone il principio per cui l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica.

Per lungo tempo è prevalsa la tendenza ad una lettura strettamente combinata di questi precetti, con due conseguenze entrambe discutibili. La prima era quella a concepire la difesa della Patria come fatto esclusivamente militare e quindi essenzialmente come difesa militare contro aggressioni armate. La seconda, connessa, era quella ad individuare nell'Amministrazione della difesa e nelle Forze armate la sola istituzione deputata alla difesa della Patria (1). Questa impostazione, ancora di recente, sembra sottesa all'art. 1 della legge n. 282 del 1978 (Norme di principio sulla disciplina militare) ove si legge che “Compito dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica è assicurare... la difesa della Patria...”.

In realtà, la norma costituzionale si presta ad una lettura di più ampio respiro. Il primo comma, infatti, esprime quello che, per ogni entità statale (intesa sia come Stato-ordinamento che come Stato-comunità), è il valore essenziale e primario dell'autoconservazione e dunque investe, al di là del suo stretto tenore letterale, la problematica complessiva della sicurezza dello Stato, e non solo quella della difesa militare. Il rilievo risulta chiaro precisando i concetti di politica di sicurezza, politica di difesa e politica militare.

La politica di sicurezza rappresenta la risposta alla globalità delle sfide che ad uno Stato provengono dall'esterno e che non sono solo militari. Essa comprende, pertanto, una gamma molto vasta di attività in cui si concreta l'azione dello Stato e riguarda, oltre ad azioni in settori militari, anche — ed anzi prevalentemente — azioni in settori non militari, come quelli diplomatico, economico, finanziario, industriale, energetico e via dicendo, ogni qual volta la sfida all'esistenza dell'entità statale sia attuata con mezzi non militari bensì politici, economici, finanziari, ideologici, eccetera (2).

La politica di difesa è solo una componente importante, ma tutt'altro che esaustiva, della politica di sicurezza, essendo specificamente riferita alle minacce di tipo armato.

Come la politica di sicurezza, anche la politica di difesa si articola a propria volta in più componenti, in relazione alle diverse forme in cui può manifestarsi la minaccia armata e alle diverse modalità di reazione possibili.

Una prima distinzione, ad esempio, è quella tra difesa militare e difesa civile: l'una incentrata sulle Forze armate e sulla politica militare, ossia sulla attività di definizione degli obiettivi e dei concetti strategici, sulla ripartizione delle risorse per realizzare i vari programmi militari e sui lineamenti generali dell'organizzazione e dell'impiego degli apparati militari; l'altra (difesa civile) volta a conferire, con azioni preventive e successive all'insorgenza del conflitto, alla nazione la capacità di sopportare gli effetti di attacchi armati su obiettivi civili e di provvedere ai rifornimenti indispensabili per la popolazione e per il sostegno produttivo allo sforzo militare (3).

Un'altra possibile distinzione, concettuale e pratica, è quella tra difesa esterna e difesa interna. In entrambi i casi viene in considerazione una esigenza di protezione contro eventi di pericolo o di lesione per l'entità statale, ma nel primo la minaccia proviene dall'esterno e nel secondo, invece, dall'interno. In concreto, la distinzione può non essere facile, ed anzi spesso azioni esterne ed interne si combinano strettamente. Tuttavia la sua valenza logica è indiscutibile e può avere riflessi sul piano dell'organizzazione amministrativa (4).

Naturalmente, è necessario non confondere la nozione di difesa interna con quella di tutela dell'ordine pubblico. Nel primo caso, infatti, l'entità statale è messa in discussione nella sua essenza complessiva; viceversa, il secondo caso attiene ad un valore importante in ogni ordinamento, ma non all'esistenza stessa dell'ordinamento statale.

Tutte queste precisazioni concettuali e, in particolare, le distinzioni tra politica di sicurezza e politica di difesa e tra difesa militare e difesa civile, incidono direttamente sull'interpretazione dell'art. 52 della Costituzione. In base ad esse, si può infatti affermare che il sacro dovere di difendere la Patria, che la norma costituzionale impone a tutti i cittadini, trascende tanto l'obbligo di prestazione del servizio militare quanto l'ambito delle attribuzioni dell'Amministrazione della difesa e delle Forze armate.

Infatti, in tanto la Costituzione può definire "sacro" il dovere patriottico in quanto esso è connesso all'esigenza originaria di autoconservazione dello Stato. Ma, in questa prospettiva, si può ritenere che il dovere patriottico non sia ristretto alla sola difesa contro le minacce armate, ma vada riferito — anche al di là della lettera della Costituzione — a tutte le minacce all'esistenza dell'entità statale, siano esse armate, economiche, finanziarie, energetiche, ideologiche e via dicendo. Quale che sia la forma della minaccia che investe lo Stato, l'intero apparato pubblico e tutti i cittadini sono sempre tenuti ad opporvisi, ciascuno per quanto di sua competenza e nei modi possibili. In altre parole, tutti sono tenuti a salvaguardare la sicurezza globale dello Stato, quando ne

venga messa in discussione l'esistenza, sia contro aggressioni armate (difesa della Patria), sia contro minacce anche di altro genere (sicurezza della Patria).

Inoltre, anche nel caso di aggressioni armate, il dovere di difendere la Patria non può esaurirsi in comportamenti militari (e quindi non può essere soddisfatto dalla sola prestazione del servizio militare, volontario, di leva o per richiamo alle armi) ma presuppone ulteriori comportamenti, non armati, dell'amministrazione e dei cittadini, qualificabili come di difesa civile e, dunque, estranei all'attività direttamente militare.

In questo senso si è espressa anche la Corte costituzionale, una prima volta nel 1967 (sentenza n. 53) e una seconda volta nel 1985 (senza n. 164). In entrambe le decisioni la separazione concettuale e logica tra dovere patriottico e obbligo del servizio militare è netta. Nella sentenza del 1985, poi, relativa alla legge n. 772 del 1972 sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio militare, è anche sottolineata con chiarezza l'importanza, in funzione di difesa della Patria, di comportamenti di impegno sociale e civile non armato.

In quest'ottica, la Corte ha pertanto escluso che l'obiezione di coscienza al servizio militare possa porsi in contrasto con l'inderogabile dovere di difendere la Patria, e ha riconosciuto pienamente legittima la previsione che l'obbligato alla leva militare — ove dichiararsi, sulla base di imprescindibili motivi di coscienza, di essere contrario in ogni circostanza all'uso personale delle armi — possa essere ammesso a prestare servizio militare non armato ovvero un servizio civile sostitutivo di quello militare.

In ogni ordinamento la sicurezza dello Stato e la sua difesa sono affidate alle cure di una organizzazione pubblica. Senonché, le osservazioni svolte mostrano come sia la politica di sicurezza che la politica di difesa si traducano in complessi estremamente articolati di funzioni, non riconducibili solo all'uno o all'altro settore dell'amministrazione. Al contrario, entrambe le politiche coinvolgono più amministrazioni e necessitano di momenti e sedi di indirizzo e coordinamento (5).

Questa premessa consente di entrare nel vivo di funzioni e compiti dell'Amministrazione della difesa e della dirigenza militare, per verificare: quale ruolo esse abbiano nel contesto delle politiche di sicurezza e di difesa; con quali altre amministrazioni sia eventualmente condiviso l'esercizio di funzioni connesse alla sicurezza e difesa della Patria; infine, quali altre funzioni e compiti, diversi dalla difesa della Patria, siano eventualmente imputate all'Amministrazione della difesa e alla dirigenza militare.

2. La difesa militare come funzione primaria dell'Amministrazione della difesa e della dirigenza militare

L'Amministrazione della difesa è istituzione dalla struttura assai complessa, articolata in una componente tecnico-operativa, che comprende le Forze armate e fa capo allo stato maggiore, e in una componente tecnico-amministrativa, costituita dall'apparato amministrativo del dicastero della difesa e che fa capo al segretario generale della difesa. Al vertice si colloca il ministro, primo anello di un circuito di direzione politica che coinvolge i massimi organi costituzionali, fino al Presidente della Repubblica.

Funzione primaria dell'Amministrazione della difesa e della dirigenza militare è la difesa militare della Patria, con riguardo alle aggressioni sia esterne che interne (difesa esterna e interna) (6).

Così dicendo, sono tuttavia individuati soltanto la materia e il fine della funzione. Per misurarne anche la effettiva consistenza è necessaria una più concreta verifica dell'attribuzione, ossia del complesso di compiti che, in base alle norme, sono conferiti all'apparato, secondo le direttive operative e sotto la responsabilità del vertice militare (7).

In via di relativa approssimazione, si possono enucleare le seguenti categorie di compiti:

a) *compiti generali di amministrazione, pianificazione di bilancio ed elaborazione normativa*. Sono propri tipicamente del ministero della difesa, strutturato in direzioni generali e

uffici centrali, sotto l'alta direzione di un segretario generale scelto fra gli ufficiali di grado più elevato delle Forze armate. Al segretario generale spetta, in particolare, impartire direttive per l'attuazione degli indirizzi segnati dal ministro nel campo tecnico-amministrativo e coordinare gli affari di maggiore rilevanza delle direzioni generali e degli uffici centrali, cui possono essere preposti ufficiali dei gradi più elevati o dirigenti civili. La pianificazione di bilancio e l'elaborazione normativa sono, in particolare, affidati all'ufficio centrale per gli studi giuridici e la legislazione e all'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari (dPR n. 1478 del 1965);

b) *compiti di elaborazione strategica e di pianificazione tecnico-operativa, con riguardo anche agli armamenti ed approvvigionamenti.* Vengono in considerazione, fra l'altro, le seguenti attribuzioni dello stato maggiore: pianificazione tecnico-operativa in relazione alle necessità difensive del Paese e agli impegni assunti in campo internazionale; predisposizione dei conseguenti programmi tecnico-finanziari; elaborazione di direttive tecnico-militari concernenti l'attuazione dei programmi approvati dal ministro della difesa; emanazione di direttive e elaborazione di criteri per la difesa delle frontiere terrestri e marittime, del territorio, del traffico marittimo e per la difesa aerea (legge n. 167 del 1951, art. 11, lett. e) ed f); legge n. 200 del 1968, art. 1; dPR n. 1477 del 1965, art. 2, lett. a), b) ed f), nonché art. 9, lett. a), b) e c);

c) *compiti relativi agli ordinamenti militari.* Rientra in quest'ambito l'elaborazione di proposte sulle linee fondamentali dell'ordinamento di ciascuna Forza armata, nonché la consulenza al ministro per le nomine e gli incarichi ai quadri più elevati delle Forze armate. Si tratta di attribuzioni proprie principalmente dello stato maggiore (legge n. 167 del 1951, art. 11, lett. a); dPR n. 1477 del 1965, art. 2, lett. c) e art. 3; legge n. 200 del 1968, art. 1);

d) *compiti di reclutamento militare.* Attengono sia al personale di carriera che a quello di leva. La materia è soggetta ad una disciplina legislativa e regolamentare amplissima;

e) *compiti di organizzazione, preparazione, addestramento e impiego delle Forze armate.* In proposito si vedano, ad esempio, la legge n. 167 del 1951 (art. 11, lett. a) e il DPR n. 1477 del 1965 (art. 2, lett. c, d, f ed l);

f) *compiti tecnici e di produzione.* Hanno carattere strumentale e di appoggio rispetto ai compiti immediatamente operativi e combattenti, con i quali coesistono. Vi provvedono, per esempio: nell'ambito dell'Esercito, l'arma del genio (al cui interno operano reggimenti, battaglioni e compagnie di pionieri — addetti ad opere edili, per sistemazioni difensive e per costruzioni stradali — nonché un battaglione del genio ferroviari e un reggimento di pontieri), l'arma delle trasmissioni e una serie di servizi logistici (addetti ad operazioni di approvvigionamento, distribuzione e riparazione per branche di materiali, nonché a studi, ricerche, ecc.); nell'ambito della Marina militare, tra l'altro, i corpi del genio navale, delle armi navali e del commissariato militare marittimo; nell'ambito dell'Aeronautica militare, in primo luogo, i corpi del genio aeronautico e del commissariato aeronautico. Specifici compiti di produzione a carattere industriale per il supporto tecnico-logistico delle Forze armate sono poi affidati agli arsenali e stabilimenti militari (cfr., tra l'altro: legge n. 1479 del 1960; DPR n. 1477 del 1965, art. 9, ultimi due commi; DPR n. 1481 del 1965);

g) *compiti di studio tecnico-scientifico e di raccolta ed elaborazione dati.* Sono affidati ad organismi di vario genere, alcuni interforze ed altri dipendenti da singole Forze armate. Tra gli altri, basti ricordare il centro alti studi difesa, il consiglio tecnico-scientifico della difesa, l'istituto geografico militare dell'Esercito, l'istituto idrografico della Marina, il servizio meteorologico dell'Aeronautica, l'istituto radar e comunicazioni della Marina, l'ispettorato delle telecomunicazioni e di assistenza al volo. Compiti di studio e ricerca sono svolti anche dai servizi tecnici dell'Esercito e dagli uffici centrali e direzioni generali del ministero della difesa;

h) *compiti di intelligence e informativi.* Si vedano, in proposito, l'art. 2, lett. g, del DPR n. 1477 del 1965 e la legge 24

ottobre 1977, n. 801. Questa legge, in particolare, ha riformato il precedente sistema della politica informativa e di sicurezza creando due distinti servizi, rispettivamente per le informazioni e la sicurezza militare (Sismi) e per le informazioni e la sicurezza democratica (Sisde), alle dipendenze il primo del ministro della difesa e il secondo del ministro dell'interno. L'alta direzione e coordinamento dei due servizi è affidata al Presidente del Consiglio dei ministri, che si avvale di un apposito comitato esecutivo (Cesis);

i) *compiti nel campo internazionale*. L'Amministrazione della difesa è molto presente anche in campo internazionale, per l'ovviamente stretta interconnessione tra questioni strategiche e militari (politica militare) e attività diplomatica, tant'è che presso molte ambasciate italiane opera un ufficiale delle Forze armate in funzione di addetto militare. Non v'è bisogno, poi, di ricordare i molti organismi e consessi internazionali le cui funzioni attengono in modo precipuo alla difesa e all'ordine internazionale (dalla Nato all'Ueo), ai quali pure partecipano rappresentanti dell'Amministrazione della difesa (in questo campo si vedano, tra l'altro: legge n. 167 del 1951, art. 11, lett. b; DPR n. 1477 del 1965, art. 7).

Questa breve elencazione, nel mettere a fuoco la sostanza della funzione di difesa militare (politica militare), consente anche di precisare il ruolo dell'Amministrazione della difesa e delle Forze armate, e quindi della dirigenza militare, rispetto alle più complessive funzioni di difesa e di sicurezza. Attraverso la difesa militare, Amministrazione della difesa e Forze armate concorrono, senz'altro in modo determinante, alla più generale difesa e sicurezza della Patria. Sia nel campo della difesa, sia, soprattutto, in quello della sicurezza, esse sono però affiancate da altre amministrazioni, titolari di compiti ugualmente essenziali al fine. In primo luogo, ovviamente, viene in considerazione l'Amministrazione degli esteri, con l'attività diplomatica svolta in tempo di pace e di guerra. Non meno rilevante, ai fini della sicurezza globale della Patria, è poi il contributo delle amministrazioni competenti in campo finanziario, energetico (si pensi alla diversificazione degli

approvvigionamenti di materie energetiche e alla creazione di adeguate scorte), industriale, della ricerca. Di qui — come già accennato — l'esigenza che i problemi della sicurezza e della difesa vengano considerati in modo integrato e gestiti attraverso forme di coordinamento politico ed amministrativo adeguate. Di qui, parimenti, la spinta a dare, alla professionalità della dirigenza militare, contenuti sempre più complessi e articolati, ove al requisito tradizionale della *leadership* si affianca (e talvolta si contrappone) la conoscenza di discipline non strettamente militari, bensì scientifiche, tecniche e politiche, che concorre a delineare le figure dei dirigenti militari tecnocrati e amministrativi.

3. Ruolo dell'Amministrazione della difesa e della dirigenza militare nella difesa civile della Patria e nella protezione civile

Nell'ambito della funzione di difesa della Patria, alla componente della difesa militare si affianca, come già accennato, quella della difesa civile. Senonché, qui la nozione è assai più elastica, potendo assorbire o no anche il concetto di protezione civile.

Intesa in senso stretto, la difesa civile consta di una serie di misure e programmi preventivi volti ad assicurare alla nazione la capacità di sopportare gli effetti di attacchi armati su obiettivi civili (aree urbane, impianti industriali, ecc.) e di provvedere ai rifornimenti indispensabili per la popolazione e per il sistema produttivo, a sostegno dello sforzo bellico. A tal fine assumono rilievo, tra l'altro, i piani e gli interventi di emergenza per la funzionalità delle reti dei trasporti e delle comunicazioni, per la mobilitazione industriale, per il sostegno industriale e logistico delle Forze armate. In quest'ambito rientra anche l'eventuale creazione di corpi o apparati per la difesa civile, con compiti (prevalentemente) non armati di ausilio in caso di conflitto: cosiddetta autodifesa (come è, per esempio, nella Repubblica federale di Germania in base alla legge federale del 12 agosto 1965).

Intesa in senso ampio, la difesa civile coinvolge anche la funzione di protezione civile e, quindi, la pianificazione e gli interventi connessi a pericoli ed eventi catastrofici o calamitosi dovuti non ad una aggressione armata, bensì a fattori naturali o ad incidenti di particolare entità (quali, ad esempio, quelli connessi ad impianti industriali o nucleari).

La concreta conformazione della funzione di difesa civile è una scelta essenzialmente di diritto positivo. Sono cioè i singoli ordinamenti, in sede di regolamentazione dell'organizzazione pubblica e delle sue attribuzioni, a delineare un sistema unitario per la difesa-protezione civile, ovvero a distinguere — salvo poi prevedere sedi e istanze di coordinamento — le due funzioni e i sistemi organizzativi cui sono affidate.

Il primo assetto — sistema unitario, pur con articolazioni interne, per la difesa-protezione civile — è per esempio adottato in Germania. Qui infatti, con legge federale del 9 luglio 1968 (modificata da due successive leggi del 10 luglio 1974 e del 9 agosto 1976) si è prevista l'attivazione della organizzazione per la difesa civile, originariamente concepita in relazione a situazioni belliche, anche in caso di catastrofi o calamità di natura non bellica. Di fatto, l'organizzazione tedesca cura congiuntamente le esigenze della difesa civile e della protezione civile.

Il secondo assetto — protezione civile concepita come funzione e organizzazione autonoma rispetto alla difesa civile — sembrerebbe proprio dell'Italia. La funzione di protezione civile è infatti rivolta, nel nostro ordinamento, a predisporre "i servizi di emergenza, di soccorso e di assistenza in favore delle popolazioni colpite da calamità naturali o catastrofi", intendendosi per calamità naturale o catastrofe "l'insorgenza di situazioni che comportino grave danno o pericolo di grave danno alla incolumità delle persone o ai beni e che, per loro natura ed estensione, debbano essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari" (legge n. 996 del 1970, artt. 1 e 2).

Restano dunque escluse, dalla funzione di protezione civile come concepita nel nostro paese, l'attività volta a preparare e

organizzare la popolazione in funzione di difesa ed eventuale resistenza contro aggressioni armate (autodifesa), nonché le misure a salvaguardia e sostegno dell'attività produttiva in relazione allo sforzo bellico, e perciò la difesa civile in senso stretto. Di più, mentre altri ordinamenti attribuiscono un non marginale rilievo (anche organizzativo) alla difesa civile, nel nostro paese essa sembra pressoché ignorata, mancando sia una sua qualificazione normativa sia la individuazione di un apparato pubblico titolare dei relativi compiti (8).

Viceversa, estremamente articolato e complesso è il sistema organizzativo della protezione civile, basato sul concorso di amministrazioni sia statali che regionali e degli enti locali. Oltretutto, al modello originario della legge n. 996 del 1970 e del DPR n. 66 del 1981, che faceva perno sul ministro dell'interno, se ne è praticamente sovrapposto un altro, incentrato sul ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile, in base al dPCM 14 settembre 1984 (che ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio, l'omonimo dipartimento) e ad alcuni eccezionali provvedimenti legislativi adottati in relazione a singole emergenze (decreto legge n. 428 del 1982, convertito nella legge n. 547 del 1982, in tema di incendi boschivi; decreto legge n. 829 del 1982, convertito nella legge 928 del 1982, sul terremoto in Campania e Basilicata). Di fatto il ministro per la protezione civile, nato come organo straordinario dotato di poteri eccezionali, è ormai entrato a far parte del sistema in forma istituzionale, occupando lo spazio riservato, dalla legge n. 996 del 1970, al ministro dell'interno (9). Tutto questo è però avvenuto quasi inavvertitamente, senza una vera revisione organizzativa del settore: di qui l'esigenza di una nuova legge sul servizio della protezione civile, che il Parlamento ha approvato nel luglio 1990 ma il Presidente della Repubblica ha poi rinviato alle Camere, per una nuova deliberazione, ex art. 74 della Costituzione (10).

Sia nel (confuso) sistema attuale, sia in quello prospettato dalla riforma del servizio di protezione civile, un ruolo importante compete all'Amministrazione della difesa e alle

Forze armate e, dunque, alla dirigenza militare. Infatti:

a) all'organizzazione della protezione civile il ministro dell'interno (*alias*, il ministro per la protezione civile) provvede d'intesa con le altre amministrazioni dello Stato, sia civili che militari (legge n. 996 del 1970, art. 2; dPR n. 66 del 1981, art. 11, comma 1);

b) per l'organizzazione della protezione civile è costituito un apposito Comitato interministeriale, di cui fa parte il ministro della difesa (legge n. 996, art. 3);

c) in occasione di catastrofi o calamità naturali il ministro dell'interno (*alias*, il ministro per la protezione civile) o il commissario straordinario da lui delegato richiede al ministro della difesa, o all'autorità da questi delegata, i servizi e gli interventi di competenza delle Forze armate, che possono essere impiegate anche in unità elementari. I comandanti militari territoriali, dei dipartimenti militari marittimi e delle regioni aeree pongono a disposizione personale, mezzi, attrezzature, materiali e viveri di riserva. I reparti militari utilizzati nella zona sinistrata (cui deve essere assicurata, dalla competente autorità militare, completa autonomia logistica ed operativa), operano secondo le direttive dell'organo ordinario o straordinario della protezione civile responsabile della direzione degli interventi (legge n. 996, art. 5, ultimo comma; dPR n. 66, art. 11, comma 3, e art. 39);

d) il ministero della difesa ed i comandi delle Forze armate aventi in dotazione aeromobili, appena avuta comunque notizia di una calamità naturale o catastrofe, dispongono senz'altro ricognizioni aeree per determinare l'estensione della zona colpita e possibilmente l'entità dei danni. Le stesse ricognizioni sono anche disposte su richiesta degli organi della protezione civile, ai quali i risultati debbono comunque essere comunicati nel modo più rapido (dPR n. 66, art. 35);

e) il ministro dell'interno (*alias*, il ministro per la protezione civile), per esigenze di carattere sanitario, può richiedere al ministro della difesa l'invio di formazioni sanitarie mobili (dPR n. 66, art. 43).

Questo coinvolgimento, a livello sia organizzativo che

operativo, dell'Amministrazione della difesa e delle Forze armate nel servizio di protezione civile è stato confermato dalla legge n. 382 del 1978 (Norme di principio sulla disciplina militare), che, all'art. 1, chiama le Forze armate a "concorrere... al bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità".

Giova poi ricordare la nuova legge sul servizio nazionale della protezione civile, approvata il 31 luglio 1990 dal Parlamento, ma rinviata alle Camere dal Presidente della repubblica, il 15 agosto, con messaggio motivato. In questo provvedimento — che dovrà ora essere integralmente riesaminato dalle Camere — si precisava, tra l'altro, che le Forze armate rientrano tra le "strutture operative nazionali del servizio nazionale della protezione civile" (art. 15). Per la disciplina delle concrete modalità di partecipazione e collaborazione al servizio si faceva poi rinvio ad apposito regolamento, da approvare con DPR.

Il problema interpretativo di fondo, non del tutto risolto dalle norme vigenti, e lasciato aperto anche dal progetto di riforma, è quello dell'esatto ruolo istituzionale dell'Amministrazione della difesa e delle Forze armate rispetto alla funzione di protezione civile.

Si tratta in particolare di chiarire: se il contributo dell'Amministrazione della difesa al servizio di protezione civile sia occasionale, ovvero abbia natura di compito istituzionale; se questo eventuale compito istituzionale sia circoscritto alla fase del soccorso immediato, ovvero si traduca in un contributo permanente e continuo al servizio di protezione civile.

Sul primo punto, una indicazione è in effetti già venuta dal citato art. 1 della legge n. 382 del 1978. Con esso, la concezione meramente occasionale ed eventuale dell'azione delle Forze armate in relazione a calamità o catastrofi sembra senz'altro superata, a vantaggio di una chiara individuazione come compito istituzionale, aggiuntivo rispetto a quello tradizionale di difesa militare della Patria. La concezione del concorso occasionale appariva, d'altronde, del tutto inadeguata sul piano organizzativo e funzionale, giacché proprio nella prima

fase di una emergenza — quella del soccorso immediato — sono essenzialmente e istituzionalmente le Forze armate, con il loro apparato amministrativo, logistico e strumentale fortemente autonomo ed integrato, a poter assicurare interventi adeguati alle difficoltà delle comunicazioni, della raccolta di dati ed informazioni, del trasporto, dei servizi di assistenza e di emergenza sanitaria, e via dicendo. Dunque, il contributo dell'Amministrazione della difesa in presenza di eventi calamitosi o catastrofici non poteva essere lasciato a decisioni discrezionali od occasionali, ma giustamente doveva essere sancito come attribuzione propria e stabile.

Per quanto istituzionalizzato, questo ruolo dell'Amministrazione della difesa e delle Forze armate ha tuttavia natura di concorso, integrando e affiancando, ma non sostituendo, le attività ed i compiti degli altri organi ed amministrazioni (11). Qui si pone tuttora l'esigenza di un chiarimento normativo.

Infatti, il concorso istituzionale dell'Amministrazione della difesa alla funzione di protezione civile potrebbe essere inteso come comunque limitato alla sola fase dell'emergenza e del primo soccorso. Senonché, così interpretando, sussiste il rischio di appiattire, nei fatti se non di diritto, l'Amministrazione della difesa in una logica di "concorso istituzionale occasionale", mediante azioni ed interventi concepiti *ad horas*, solo in funzione di improvvise ed eccezionali necessità.

L'alternativa, invece, è di intendere questo concorso come coinvolgimento stabile in una organizzazione plurisoggettiva complessa qualificabile — alla stregua di una categoria giuridica di recente formulazione — come "amministrazione nazionale" (12). In questa prospettiva, il contributo istituzionale dell'Amministrazione della difesa e della dirigenza militare alla funzione di protezione civile non sarebbe limitato ad interventi operativi nella fase del soccorso immediato, ma verrebbe valorizzato come concorso anche preventivo nella elaborazione di programmi per le emergenze. Da questo discenderebbe, poi, una stabile partecipazione dell'Amministrazione della difesa agli organismi interamministrativi di vario livello del servizio di protezione civile, nonché la

eventuale creazione di strutture *ad hoc* presso la stessa Amministrazione della difesa. Si aprirebbe, così, un nuovo versante per la professione del dirigente militare, connotato dalla particolare conoscenza dei problemi organizzativi e tecnici della protezione civile e, più in generale, di tutte le situazioni di emergenza civile. Né si deve ritenere che questo versante sia concettualmente estraneo alla professione militare, posto che le specifiche conoscenze applicabili, in tempo di pace, ai problemi della protezione civile troverebbero naturale applicazione anche ad emergenze civili in tempo di guerra o a fronte di pericolo bellico (ciò che, d'altronde, è scontato negli ordinamenti ove la funzione di difesa civile assorbe in sé anche quella di protezione civile).

E bene precisare che una simile impostazione non è esclusa dalla normativa vigente che anzi, in alcune disposizioni, sembra contenerne *in nuce* i germi (per esempio, agli artt. 2 e 3 della legge n. 996 del 1970 e agli artt. da 3 a 7 del DPR n. 66 del 1981). Tuttavia, nel momento in cui il legislatore si trova ad approvare una nuova normativa organica sul servizio di protezione civile, l'esigenza di una definitiva precisazione in materia si fa ineludibile, per sgomberare senz'altro il campo da ambiguità ed incertezze (13).

4. Ruolo dell'Amministrazione della difesa e della dirigenza militare nella salvaguardia delle istituzioni e della sicurezza pubblica. Cenno ai particolari compiti dell'arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.

Accanto alla difesa della Patria e al concorso nei casi di pubbliche calamità, l'art. 1 della legge n. 382 del 1978 chiama le Forze armate a "concorrere alla salvaguardia delle libere istituzioni".

A questa funzione si collegano i compiti tradizionalmente attribuiti all'arma dei Carabinieri nei settori della sicurezza e dell'ordine pubblico.

I Carabinieri fanno parte dell'Esercito, di cui costituiscono

la prima arma e, in caso di guerra, concorrono con le altre truppe alle operazioni militari (rd n. 1802 del 1919, art. 1, comma 1; rd n. 1169 del 1934, art. 1). Essi, dunque, appartengono alle Forze armate e dipendono, dal punto di vista organico, dal ministero della difesa, avendo tra i compiti d'istituto anche compiti tipicamente militari, sia di difesa militare che di polizia militare.

Compito istituzionale primario dell'arma è tuttavia la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico (rd n. 1802 del 1919, art. 2; rd n. 1169 del 1934, art. 2). Ciò fa dei Carabinieri il principale corpo di polizia di sicurezza dello Stato, insieme alla Polizia di Stato, come è stato d'altronde confermato dall'art. 16 della legge n. 121 del 1981 (sul nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza). Ciò spiega perché l'arma dei Carabinieri, accanto alla dipendenza organica dal ministero della difesa, dipenda anche, per l'impiego, dal ministero dell'interno (rd n. 1802 del 1919, art. 1, commi 2 e 3; legge n. 368 del 1940, art. 8; legge n. 121 del 1981, artt. 1 e 18).

Infine, l'arma dei Carabinieri svolge compiti di polizia giudiziaria, alle dirette dipendenze della magistratura.

Delle Forze armate fanno parte, dal punto di vista operativo, anche il corpo della Guardia di finanza (legge n. 189 del 1959, art. 1) e il corpo degli agenti di custodia (dlg n. 508 del 1945) entrambi organizzati militarmente (ma la smilitarizzazione del corpo degli agenti di custodia è oggetto di un provvedimento recentemente approvato dalla Camera dei deputati). Questa appartenenza si traduce, peraltro, in un'effettiva dipendenza dal ministero della difesa solo in tempo di guerra. In tempo di pace la Guardia di finanza dipende organicamente dal ministero delle finanze e gli agenti di custodia dal ministero di grazia e giustizia.

Sul piano delle funzioni sussiste invece una situazione di codipendenza. Infatti, la Guardia di finanza dipende dal ministero delle finanze per i compiti istituzionali di polizia finanziaria e dal ministero dell'interno per i compiti — che pure le sono attribuiti — di concorso nel mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica (legge n. 121 del 1981,

artt. 1, 16 e 18). Una parziale, pur se attenuata, dipendenza funzionale dal ministero dell'interno sussiste anche per agenti di custodia e corpo forestale dello Stato, in quanto qualificati anch'essi come forze di polizia dall'art. 16 della legge n. 121 del 1981 e, perciò, chiamati a concorrere nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica, ove ciò si renda in casi particolari necessario.

Occorre infine ricordare che, in situazioni eccezionali di necessità, possono essere impiegati, in compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, non solo l'arma dei Carabinieri e i corpi di polizia sin qui menzionati, ma anche altre Forze armate. La relativa iniziativa è di competenza del prefetto, ex art. 19 del rd n. 383 del 1934 (testo unico delle leggi comunali e provinciali). Le procedure e modalità per l'impiego della truppa in servizio di pubblica sicurezza sono peraltro tuttora disciplinate dal mai abrogato né aggiornato rd 5 gennaio 1899 (pubblicato sul Bollettino ufficiale del ministero dell'interno del 1899, pag. 236). Vi si precisa, tra l'altro, che l'impiego della truppa in servizio di pubblica sicurezza avviene su richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza, trasmessa al ministero della guerra (oggi, ovviamente, ministero della difesa) dal ministero dell'interno, e che la truppa resta in ogni caso alle dirette dipendenze degli ufficiali militari.

NOTE

(1) Cfr. per esempio A. PREDIERI, *La difesa e le Forze armate*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I, Firenze 1950, p. 473; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, 2° ed., Milano, 1957, p. 16; A. MOTZO, *Consiglio supremo di difesa*, in *Enciclopedia del diritto*, II, Milano, 1961, p. 338; G. MONACO e G. CANSACCHI, *Lo Stato e il suo ordinamento giuridico (istituzioni di diritto pubblico)*, 9° ed., Torino, 1962, p. 142; G. LANDI, *Forze armate*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, Milano, 1969, p. 26.

(2) Cfr. C. JEAN, *L'ordinamento della difesa in Italia*, Padova, 1989, p. 7; *Sicurezza e difesa* (a cura di C. JEAN), Milano, 1987, e qui soprattutto l'introduzione di C. JEAN, p. 9; P. BOVA, *Il controllo politico delle Forze armate*, Torino, 1982, p. 6.

(3) Cfr. C. JEAN, *Op. cit.*, nonché G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971, p. 44; ID., *Difesa*, in

Dizionario di politica (a cura di N. BOBBIO e N. MATTEUCCI), Torino, 1976, p. 307.

(4) Cfr. S. LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato nel diritto pubblico italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1979, p. 904, nonché G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico*, cit., p. 41.

(5) Cfr., tra gli altri, C. JEAN, *L'ordinamento cit.*, p. 9; G. DE VERGOTTINI, *Op. ult. cit.*, p. 30; A. SCARRETTA - I. SCARRETTA, *L'Amministrazione della difesa*, STGM-Mucchi, Modena, 1974, p. 137.

(6) Cfr., tra gli altri, G. LANDI, *Op. cit.*, p. 21, S. LABRIOLA, *Op. cit.*, p. 908; G. GRASSO, *Forze armate (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, XIV, 1989.

(7) Sulla nozione di funzione e sugli elementi delle funzioni, costituiti da materia, fine, attribuzione e destinatari, si veda per tutti S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, 1989, p. 88.

(8) Un accenno al tema della difesa civile è contenuto nell'art. 5, lett. c), del progetto di legge sulla riforma della leva e l'istituzione del servizio nazionale civile, approvato dal Senato nel luglio 1990 ed ora all'esame della Camera (atto Camera n. 5010). All'istituendo servizio nazionale civile verrebbero infatti affidati, tra l'altro, appunto i compiti di difesa civile. Senonché, la disposizione, nel delegare il governo ad istituire il servizio, nulla dice sul contenuto dei compiti di difesa civile.

(9) Cfr., per tutti, C. MEOLI, *Il ministero dell'interno*, Roma, 1986, p. 123.

(10) Per il testo del provvedimento approvato dal Parlamento e del messaggio con il quale il Presidente della Repubblica lo ha rinviato alle Camere per una nuova deliberazione, si veda: Camera dei deputati, X legislatura, Doc. I, n. 6.

(11) Per una recente riflessione politica sul punto si veda *Forze armate per l'emergenza* (intervista al deputato Mario Tassone, capogruppo della democrazia cristiana presso la IV Commissione Difesa della Camera), in *L'era elettronica*, 1990, n. 1, p. 20.

(12) La definizione, in relazione ad organizzazioni complesse non riconducibili ad un unico soggetto pubblico — caso paradigmatico è il servizio sanitario nazionale — è di L. TORCHIA, *Le amministrazioni nazionali*, Padova, 1988.

(13) Una interessante precisazione è contenuta, in proposito, nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul nuovo modello di difesa, approvata dalla IV Commissione Difesa della Camera il 25 marzo 1991. Vi si legge, infatti: "... la Commissione ritiene utile porre le basi normative per meglio definire il coordinamento — nelle mani dell'autorità di governo — delle amministrazioni e dei corpi dello Stato investiti della responsabilità della protezione civile (sul territorio, in aria e in mare), esaltando al massimo le funzioni della prevenzione dei rischi di calamità e di disastri, sia naturali che causati dall'attività dell'uomo, chiarendo, per quanto riguarda le Forze armate, che il concorso ad esse richiesto deve intendersi come compito funzionale cui far corrispondere una efficace pianificazione, sia addestrativa che strumentale".

CAPITOLO 2

L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DEL MINISTERO DELLA DIFESA

Giacinto DELLA CANANEA

Sommario: 1. Introduzione - 2. Cenni storici - 3. L'amministrazione centrale: 3.1 - Il vertice politico: il Ministro e i Sottosegretari di Stato; 3.2 - Il settore tecnico-operativo; 3.3 - Il settore tecnico-amministrativo; 3.4 - Gli organismi consultivi - 4. L'amministrazione periferica - 5. I rapporti organizzativi. La disciplina della dirigenza - 6. La specificità dell'assetto organizzativo.

1. Introduzione

Nella dottrina meno recente, l'ordinamento militare era considerato da alcuni autori un ordinamento organizzatorio interno allo Stato. Considerata nel suo nucleo essenziale, questa tesi, che costituiva uno sviluppo della teoria romaniana degli ordinamenti interni, esprimeva la convinzione che dalla rilevazione di alcuni elementi atipici (normazione interna, potestà organizzativa, giurisdizione interna e intensa disciplina nei confronti dei propri appartenenti) si potesse inferire la natura ordinamentale delle forze armate e del relativo apparato amministrativo, intesi come distinti e autonomi nei confronti dell'ordinamento statale (1).

Gli studi più recenti, però, hanno mostrato lo scarso fondamento teorico di questa ricostruzione, così come l'assen-

za di un adeguato riscontro nel diritto positivo. In particolare, sulla base di un'attenta ricognizione della diffusione delle norme statali e della preminenza dei principi e delle garanzie costituzionali, la migliore dottrina è pervenuta alla conclusione che non vi fosse una normazione interna autonoma o differenziata rispetto all'ordinamento generale.

Sul piano organizzativo, poi, si è ravvisato nell'organizzazione amministrativa della difesa un esempio, l'unico, di «ordinamento di corpo organizzato», caratterizzato da un assetto fortemente gerarchico e da una disciplina parzialmente derogatoria da quella generale, sotto il profilo degli incisivi doveri di stato giuridico gravanti sui militari (di carriera e di leva) (2). A ciò si affianca, inoltre, l'estesa potestà decisionale riservata dalle norme alle Forze Armate in relazione alla struttura amministrativa e alla gestione contabile e del personale; si tratta, peraltro, di una disciplina per alcuni aspetti "speciale", ma pur sempre inquadrata nel sistema generale di amministrazione e contabilità dello Stato.

In altri termini, secondo la ricostruzione che appare preferibile seguire, l'amministrazione della difesa costituisce, oggi, un settore dell'amministrazione statale privo di una natura ordinamentale, sebbene contrassegnato da alcuni connotati specifici.

Dopo aver brevemente delineato il quadro teorico in cui si colloca il presente studio, se ne può indicare l'obiettivo, che consiste nell'esaminare quali siano le caratteristiche che l'amministrazione della difesa presenta sotto il profilo organizzativo, al fine di valutare se sia possibile ravvisarvi la persistenza di elementi originali, tali da differenziarla rispetto al resto dell'organizzazione ministeriale.

A tal fine, l'indagine verterà, in primo luogo, sulle principali tendenze evolutive che hanno contrassegnato il Ministero della difesa, e, in secondo luogo, sulle caratteristiche che esso presenta attualmente, sia al livello centrale, sia al livello periferico.

Infine, si cercherà di declinare i risultati della ricerca rispetto al punto di partenza dell'indagine — i caratteri

originali dell'amministrazione della difesa — e di valutarne le implicazioni nella prospettiva del ruolo in essa rivestito dalla dirigenza militare.

2. Cenni storici

L'esigenza di riforma delle Forze armate e dell'organizzazione amministrativa ad esse inerente, particolarmente avvertita nel periodo successivo alla conclusione del secondo conflitto mondiale — anche in considerazione dell'entrata in vigore della Costituzione — e il diffuso convincimento della necessità di realizzare il coordinamento interforze sono alla base delle iniziative legislative preordinate ad una riforma complessiva del disegno funzionale ed organizzativo dell'apparato della difesa intorno al biennio 1946-1947.

In questa prospettiva, il d.lg.c.p.S. 4 febbraio 1947, n. 17, dispose l'unificazione dei Ministeri della guerra, della marina militare e dell'aeronautica nella struttura del Ministero della difesa. Nel corso del medesimo anno, con d.lg.c.p.S. n. 306, si provvedeva a introdurre alcune innovazioni nell'apparato amministrativo, mediante l'istituzione del gabinetto del Ministro, con compiti di coordinamento dell'attività di alta amministrazione, e di un ufficio di Segretario generale, presso ciascuna Forza armata, con funzioni di coordinamento dell'area tecnico-amministrativa.

A questi provvedimenti ha fatto seguito una riforma complessiva, avviata nel 1962 con la legge 12 dicembre n. 1862, di delega al Governo per il riordinamento del Ministero della difesa e degli Stati maggiori e portata a termine nel corso degli anni sessanta. In via di estrema sintesi, si può ricordare che il disegno di riordino fu imperniato sui seguenti principi: unificazione e decentramento dei servizi; snellimento dell'apparato burocratico; riordinamento delle competenze dello stato maggiore; unificazione dei tre segretariati generali in un'unica struttura con compiti di coordinamento; ammodernamento degli stabilimenti e degli arsenali. La delega venne

successivamente rinnovata con la legge 9 ottobre 1964, n. 1058, che conferiva al governo anche la facoltà di emanare norme rivolte a riformare l'organizzazione del personale (carriere e categorie) e gli organici del personale civile. Parallelamente, si doveva provvedere alla riorganizzazione dello stato maggiore della difesa. La delega ebbe, poi, attuazione con i decreti del Presidente della Repubblica dal 1477 a 1486 del 18 novembre 1965, sui quali si basa l'attuale assetto del dicastero (2 bis).

In seguito, l'organizzazione amministrativa del Ministero è stata interessata da un cospicuo numero di disposizioni di fonte legislativa e amministrativa, sia in modo diretto (ad esempio, la legge 20 febbraio 1981, istitutiva delle direzioni di amministrazione per le Forze armate), sia in modo indiretto. Ci si riferisce, qui, alla riforma del servizio di leva e, soprattutto, alla evoluzione delle funzioni; si pensi alle implicazioni dello sviluppo della dimensione internazionale delle attività operative e dell'espansione dei compiti di protezione civile), del personale e della contabilità (3).

Si è, così, formato un composito quadro organizzativo che, in assenza di misure di riordino, ha subito solo modificazioni a carattere settoriale e di cui si possono individuare alcune linee di tendenza, anticipando, in parte, le osservazioni che verranno enunciate nel corso dell'analisi dell'assetto organizzativo del Ministero.

In primo luogo, vi è stata una graduale riespansione dei poteri dei Capi di Stato maggiore delle Forze armate rispetto al Capo di S.M. della difesa, in seguito all'attribuzione ai singoli Capi di S.M. della qualifica di "ente programmatore" e, soprattutto, dell'istituzione del Comitato dei Capi di S.M., che ha accentuato il carattere collegiale del vertice della difesa.

In secondo luogo, gli Stati maggiori hanno acquisito una posizione di preminenza nei confronti degli organi di vertice delle direzioni generali, specie nel quadro delle procedure finanziarie (4).

In terzo luogo, si è avuto un progressivo potenziamento della posizione dell'ufficio del Segretario generale della difesa,

che ha assunto importanti compiti in campo europeo e nel settore delle attività di ricerca e produzione, in qualità di Direttore nazionale degli armamenti e di vicepresidente del Comitato Industria-Difesa.

Infine, nell'ambito della disciplina finanziaria e contabile, vi sono state, di recente, delle iniziative rivolte a sopperire alla perdurante carenza della regolamentazione (specie sotto i profili della programmazione e procedimentale). È il caso, in particolare, della legge 4 ottobre 1988, n. 436, relativa alle procedure previste per gli approvvigionamenti centrali.

3. L'Amministrazione centrale

3.1. Il vertice politico: il Ministro e i Sottosegretari di Stato

A capo del dicastero della difesa, inteso come complesso unitario del settore tecnico-operativo e del settore tecnico-amministrativo, vi è il Ministro della difesa.

Per un principio generale dell'ordinamento costituzionale italiano, il Ministro costituisce il momento unificante dei due livelli in cui si articola l'apparato governativo, quello politico, in qualità di membro del Consiglio dei Ministri, e quello amministrativo, come responsabile del dicastero della difesa. Esso stabilisce, così, un raccordo fra gli organi costituzionali responsabili della formazione dell'indirizzo politico in campo militare (Presidente della Repubblica, Parlamento, Governo) e l'apparato amministrativo preposto alla sua attuazione.

Le attribuzioni del Ministro sono diverse; le più importanti concernono la fissazione delle direttive riguardanti l'indirizzo sulla preparazione, l'organizzazione e l'impiego delle FF.AA. (su consiglio del Capodi S.M. della difesa e sentito, quando prescritto, il parere del Comitato dei capi di S.M.), l'approvazione dei programmi, la destinazione degli alti ufficiali agli incarichi in campo internazionale e negli organi interforze, la predisposizione dello stato di previsione della spesa del ministero.

Nell'esercizio delle funzioni, il Ministro è assistito da un

ufficio di gabinetto e da alcuni sottosegretari di Stato. Il gabinetto è composto da un capo di gabinetto (con grado di generale o ammiraglio) e un segretario particolare; il personale proviene dai due settori, civili e militare. Quanto ai sottosegretari di Stato — ben 4 nel 1989 —, ad essi, normalmente, viene conferita una delega in ordine ad alcune attribuzioni relative a materie quali la leva militare, la gestione del personale civile, l'imposizione di servitù militari e così via. Essi sono, a loro volta, assistiti da segreterie particolari, anch'esse a composizione mista. Infine, dipendono direttamente dal Ministro il Servizio per le informazioni e la sicurezza della difesa (SISMI, istituito con legge 24 ottobre 1977, n. 801) e il Servizio pubblica informazione della Difesa, oltre ad altri organismi minori.

3.2. Il settore tecnico-operativo

Nella disciplina dettata dal D.P.R. 1477/65, l'ordinamento del settore tecnico-operativo è stato impostato su «un compromesso tra il principio del vertice gerarchico e quello dell'autonomia delle Forze Armate» (5). Ne è conseguita l'istituzione, ai vertici di ciascuna di esse, di un ufficio di Capo di Stato maggiore, mentre il coordinamento tra le tre Armi è assicurato, da un lato, dal Capo di S.M. della difesa, e, dall'altro, dal Comitato dei capi di S.M., di cui si dirà più oltre (§ 3.4).

Il Capo di S.M. della difesa è un ufficio monocratico, il cui titolare, scelto fra gli ufficiali delle tre Armi di grado non inferiore a quello di generale di corpo d'armata, ammiraglio di squadra e generale di squadra aerea, è nominato dal Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della difesa. È posto alle dirette dipendenze del Ministro, di cui è l'alto consigliere per le questioni militari ed al quale risponde dell'attuazione delle direttive ricevute.

Il d.P.R. 1477 ne disciplina in modo minuzioso le attribuzioni, che hanno ambito sia nazionale, sia internazionale.

Tra le prime, spiccano la (generale) rappresentanza del Ministro, il coordinamento dell'attività del settore tecnico-

operativo, la direzione di alcuni istituti di ricerca (il centro Alti Studi Difesa, il Centro di documentazione tecnico-scientifico) e del Servizio unificato di informazioni delle Forze armate. Il Capo di S.M., inoltre, è membro del Consiglio supremo di difesa. Nel quadro delle seconde, invece, cura i rapporti con gli organismi militari internazionali di cui l'Italia è membro, specie la NATO; in particolare, esso esprime nelle competenti sedi la posizione nazionale, partecipa all'elaborazione degli orientamenti comuni e sovrintende allo svolgimento delle attività comuni di carattere operativo e scientifico.

A questo rilevante complesso di attribuzioni corrispondono, poi, pregnanti poteri di indirizzo, proposta al Ministro (ad esempio, in materia di pianificazione operativa e finanziaria), direttiva d'ordine tecnico-militare (ad entrambi i settori, ed anche al Segretario generale, in base all'art. 2 d.p.R. 1477/65), ispezione (qui, i poteri sono sia propri, sia delegati dal Ministro) e vigilanza sulle FF.AA., in tempo di pace. Viene altresì consultato dal Ministro della difesa in relazione a numerose categorie di atti, tra cui quelli relativi all'ordinamento dell'amministrazione centrale e periferica della difesa, alla nomina dei Capi di S.M., alla destinazione degli alti ufficiali nei vari incarichi.

Nell'esercizio delle sue funzioni, è assistito da uno Stato maggiore, articolato in reparti ed uffici, sotto il coordinamento di un Sottocapo di S.M., proveniente da un'Arma diversa.

Nell'ambito di ciascuna Forza Armata, gli organi di vertice sono, come si è visto in precedenza, i Capi di S.M. dell'esercito, della Marina e dell'Aeronautica. Essi sono scelti tra i generali o gli ammiragli della rispettiva Forza Armata e sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della difesa, udito il Capo di S.M. della difesa. Le norme ne disegnano il ruolo in modo tale che quest'ultimo occupi una posizione di primazia; in altri termini, può solo impartire direttive, nel quadro delineato dal Ministro. Si avvalgono dell'ausilio di un Sottocapo ed hanno alle proprie dirette dipendenze uno Stato maggiore ed organi tecnici.

I capi di S.M. hanno funzioni sia simili, sia particolari, relative alla specifica Forza Armata di cui sono responsabili.

Tra le funzioni del primo tipo, vanno indicate la formulazione della programmazione operativa e finanziaria, la predisposizione dei piani operativi relativi all'impiego di ciascuna Forza armata, al controllo dell'attuazione delle istruzioni emanate da essi e dagli uffici ad essi sovraordinati. A tal fine, svolgono attività di studio e pianificazione, determinano la composizione, l'organizzazione e lo schieramento delle forze, nonché le dotazioni finanziarie e di mezzi. Attraverso gli ispettorati logistici, inoltre, sovrintendono alla definizione ed alla realizzazione dei compiti di designazione in ordine alle nomine spettanti al Capo di S.M. della difesa e, quel che è più importante sul piano organizzativo, il potere di impartire direttive tecnico-militari alle competenti direzioni generali circa la realizzazione dei programmi tecnico-finanziari approvati dal Ministro.

Nel quadro delle funzioni del secondo tipo, ossia particolari, sia il Capo di S.M. dell'Esercito sia quello della Marina assicurano il concorso alla difesa aerea; quest'ultimo, inoltre, provvede a concertare con il Comando generale della Guardia di finanza la definizione dell'impiego di unità appartenenti a questo corpo in ambito marittimo e concorrere alla difesa aerea. Più estese le competenze speciali del Capo di S.M. dell'Aeronautica, che prevedono l'alta direzione tecnica, operativa e di controllo del traffico aereo e la predisposizione, in caso di necessità, dei piani relativi all'impiego dell'aviazione civile.

La ricognizione dell'assetto organizzativo del settore tecnico-operativo si conclude con l'indicazione degli organi interforze e degli istituti di ricerca scientifica.

Gli organi interforze sono, in realtà, uffici ai quali sono affidati compiti, comuni alle tre Forze Armate, di studio e formazione del personale. Nel primo ambito i più importanti sono: il Centro alti studi della difesa, il Consiglio tecnico-scientifico della difesa, il Centro ricerche esperimento studi e applicazioni militari (CRESAM). Nel secondo ambito figura-

no, invece, la Scuola di telecomunicazioni delle FF.AA., la scuola di aereocoperazione, l'Accademia di sanità interforze. Appare opportuno rilevare, infine, che organismi di questo tipo sono operanti anche nel settore tecnico-amministrativo: si tratta delle scuole di formazione, aggiornamento e perfezionamento per gli impiegati, gli operai e gli allievi operai.

Gli istituti di ricerca scientifica svolgono, sotto il controllo dello Stato maggiore della difesa, attività di studio, ricerca ed elaborazioni di dati, sperimentazione di mezzi e tecniche operative. Alcuni hanno competenze a carattere interforze, mentre altri pertengono ad una specifica forza armata: è possibile menzionare, tra gli altri, l'Istituto geografico militare dell'Esercito, l'Istituto idrografico della Marina, l'Ispettorato delle telecomunicazioni e di assistenza al volo, ecc.

In linea generale, si può mettere in rilievo che la varietà dei moduli organizzativi e la loro moltiplicazione non sempre corrisponde ad una disomogenità delle funzioni. Ciò è particolarmente visibile nel caso degli ispettorati logistici: benché la sfera di intervento sia la medesima, ossia la gestione di attività strumentali, quali l'equipaggiamento e la manutenzione dei mezzi, ogni forza armata dispone di un proprio ispettorato, posto alle dirette dipendenze del Capo di S.M.

Non vi è, però, solo una moltiplicazione degli uffici e del personale ad essi preposto, dal momento che ciascuna Arma ha seguito criteri organizzativi differenziati. L'Esercito ha fuso l'ispettorato logistico con il quarto reparto dello Stato maggiore (ed inoltre la suddivisione in Armi e corpi). La Marina, invece, ha ispettorati, che sono competenti in ordine al settore commissariato (viveri, vestiario, ecc.), agli aspetti sanitari, alle capitanerie di porto, ai fari ed alle segnalazioni marittime. L'Aeronautica, infine, ha istituito un unico ispettorato competente in ordine al materiale, cui si affianca l'ispettorato telecomunicazioni e assistenza al volo.

3.3. Il settore tecnico-amministrativo

Il settore tecnico-amministrativo è ordinato nei seguenti

organi e uffici: il Segretario generale, gli uffici centrali e le direzioni generali. Vi sono, poi, vari organismi minori.

La figura centrale è quella del Segretario generale, organo tecnico di coordinamento. Esso è nominato con d.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della difesa ed è scelto fra i ruoli del personale militare, più precisamente fra i generali e gli ammiragli di grado più elevato. Dipende direttamente dal Ministro, di cui è l'alto consigliere per le questioni relative all'amministrazione, in una posizione tendenzialmente simmetrica rispetto a quella spettante al Capo di S.M. della difesa.

In prima approssimazione, i compiti del Segretario generale possono essere divisi in due categorie: compiti relativi all'area amministrativa e compiti inerenti l'area operativa.

In relazione all'area amministrativa, è responsabile dell'emanazione di direttive per l'attuazione degli indirizzi generali definiti dal Ministro; inoltre, assicura il coordinamento degli affari di maggiore importanza delle direzioni generali e degli uffici centrali. Questi risultano, quindi, posti in un duplice rapporto di subordinazione: gerarchica nei confronti del Ministro e in via di coordinamento rispetto al Segretario generale.

Nell'area operativa, il suo ruolo è stato ampliato nel corso degli anni settanta, allorché, con d.m. 24 novembre 1978 ha ricevuto l'incarico di Direttore nazionale degli armamenti, oltre a competenze in campo internazionale. Nell'esercizio delle sue attribuzioni, si avvale di un ufficio di staff, articolato in reparti ed uffici, anch'esso ampliatosi notevolmente.

La descrizione dei compiti e dell'organizzazione dell'ufficio del Segretario generale consente di metterne in luce la posizione atipica rispetto al modello ministeriale "classico", nei confronti sia del vertice politico, sia degli organi di vertice dei servizi amministrativi.

Anzitutto, sotto il primo profilo, si è visto che il Segretario generale concorre, per alcuni versi, all'attività di alta amministrazione.

Inoltre, sotto il secondo profilo, esso costituisce l'unico

esempio, assieme all'omologo ufficio di Segretario generale istituito presso il Ministero degli esteri, di filtro tra il vertice politico e l'apparato amministrativo. A questo riguardo, è da notare che vi è una differenza nei rapporti organizzativi che intercorrono con i dirigenti delle direzioni generali, da un lato, e degli uffici centrali, dall'altro lato. Quanto alle prime, spetta al Segretario generale un potere di indirizzo e coordinamento che, secondo alcuni autori, assume in realtà i connotati di un'accentuata sopraordinazione (6). In relazione agli uffici centrali, invece, il rapporto di "avvalimento" previsto dalle norme sembra sottendere una situazione di concreta «dipendenza funzionale ed operativa» (7).

Per un verso, quindi, esso risulta essere «il vero organo di raccordo tra la struttura operativa e quella burocratica» (8).

Per un altro verso, poi, in quanto espressione della dirigenza militare, esso non si pone in una situazione di dicotomia nei confronti del Capo di S.M. della difesa, ma costituisce un momento di preminenza dell'elemento militare rispetto a quello civile (9).

Un'altra nota peculiare dell'organizzazione amministrativa della difesa è costituita dalla presenza degli uffici centrali, istituiti in numero di cinque con competenze relative, rispettivamente, ai seguenti settori: studi giuridici e legislazione; bilancio ed affari finanziari; organizzazione, metodi, meccanizzazione e statistica; allestimenti militari; ispezioni amministrative (art. 8 - 12 d.P.R. 1478).

A differenza delle direzioni generali, gli uffici centrali hanno compiti di staff, ossia di studio, ricerca ed elaborazione dei dati necessari alla definizione dei programmi relativi alle attività operative. Un altro elemento distintivo consiste nell'ampiezza dei settori di competenza, nel cui ambito rientrano materie comuni a più direzioni generali, in funzione di ausilio del Segretario generale (10).

Gli uffici centrali, infine, sono posti alle dipendenze di un direttore centrale o di un ufficiale di rango non inferiore a generale di brigata (o grado corrispondente); l'organizzazione interna si articola in uffici e reparti.

Hanno, invece, funzioni operative (attuazione delle leggi e dei provvedimenti amministrativi, gestione del bilancio) le 19 direzioni generali.

Tra di esse, nove hanno competenze relative al personale (quattro il personale militare, due il personale civile, una la leva e il reclutamento obbligatorio, una le pensioni e una le provvidenze militari) e otto competenze "tecniche" (armi, mezzi e materiali). Vi sono, infine, due direzioni generali che attendono ai servizi generali, l'una, e al contenzioso, l'altra.

Dal punto di vista organizzativo, le direzioni generali hanno una complessa articolazione, in divisioni (ripartite in sezioni) e uffici; talvolta sono riunite in reparti. Inoltre, le direzioni generali sono poste sotto il comando di un direttore generale — nominato dal Ministro —, al quale si affiancano linee addizionali di comando (vice direttori generali, ufficiali generali e funzionari con qualifica di dirigente superiore, ai quali è affidato il controllo dell'operato di due o più divisioni) (11).

Dall'analisi dei disegni organizzativi delle direzioni generali emergono due aspetti di disomogeneità.

Il primo concerne la distribuzione delle funzioni fra le direzioni generali: solo dodici di esse, infatti, hanno carattere interforze, mentre le restanti sette, quelle "tecniche", hanno compiti relativi alle tre Forze Armate (12). Ma anche nel campo della gestione del personale è dato riscontrare un'incompleta applicazione del principio dell'unificazione interforze cui era ispirata la riforma del 1965. Mentre, infatti, il personale civile è stato riunito nelle due direzioni generali degli impiegati e degli operai, il personale militare ha ricevuto una diversa disciplina: due direzioni generali per l'Esercito, una per la Marina ed una per l'Aeronautica.

Il secondo elemento di disomogeneità riguarda, invece, l'articolazione interna delle direzioni generali, otto delle quali sono contraddistinte dalla presenza, oltre alle divisioni, di uffici intermedi, i reparti, che comprendono due o più divisioni.

L'area amministrativa è completata dai seguenti uffici: un

Raggruppamento autonomo, un Ufficio amministrazioni speciali e un Ispettorato generale delle telecomunicazioni e dell'assistenza al volo. Il primo è posto alle dipendenze del Segretario generale ed ha compiti di inquadramento del personale militare impiegato presso i ministeri e gli stati maggiori, da un lato, e i reparti automobilistici, dall'altro. Il secondo, anch'esso dipendente dal Segretario generale, ha il compito di provvedere alla corresponsione degli assegni al personale militare dipendente dal ministero. Il terzo, infine, ha funzioni di carattere operativo nel campo dell'assistenza a volo e della difesa aerea.

3.4. *Gli organi consultivi*

Sia nel settore tecnico-operativo, sia nel settore tecnico-amministrativo vi sono numerosi organismi collegiali con funzioni consultive, per cui risulta opportuno trattarne a parte — sia pure in modo sintetico —, a cominciare da quelli che rivestono maggiore importanza, ossia il Comitato dei Capi di S.M. e il Consiglio superiore delle Forze armate.

Le funzioni e l'organizzazione del Comitato dei capi di S.M., istituito dalla legge 8 marzo 1968, n. 200, sono state successivamente precisate con il d.P.R. 13 ottobre 1972, n. 781. Esso è «il più alto organo consultivo del ministro per la difesa» (art. 1 l. 200/68). Più precisamente, la funzione consultiva viene esplicata mediante la formulazione di pareri e di proposte. Il Comitato ha una composizione ristretta ai Capi di S.M. della difesa e delle tre Forze armate nonché al Segretario generale, che si riuniscono per esaminare i problemi militari di maggior rilievo (la pianificazione operativa, l'ordinamento interforze e di forza armata e l'organizzazione centrale e periferica).

Le deliberazioni del Comitato consistono in pareri, formulati su richiesta del Ministro, o in proposte, presentate a quest'ultimo, ovvero in direttive d'azione per il Capo di S.M. della difesa e per il Segretario generale, ciascuno nell'ambito della propria sfera di intervento.

Per quanto concerne, poi, il Consiglio superiore delle FF.AA., esso ha il compito di formulare pareri, la cui richiesta da parte del Ministro è sia obbligatoria, in alcuni casi espressamente determinati (fra i quali figurano gli ordinamenti militari, le questioni di bilancio, i programmi relativi agli armamenti, i capitoli d'onere), sia facoltativa. Sono, invece, sottratti alla competenza del Consiglio superiore i progetti e i contratti necessari per l'esecuzione dei lavori, forniture e provviste previste dalle c.d. leggi "promozionali" sulle FF.AA. del triennio 1975-1977 (13).

Se si sottopone ad un breve raffronto i due principali organi consultivi, si può notare che, mentre la composizione è in buona parte la stessa, le funzioni risultano diverse. Il Consiglio ha competenze limitate alla formulazione di pareri in un determinato novero di casi; al contrario, il Comitato ha anche una funzione propositiva.

Vi sono, poi, i consigli d'amministrazione e i consigli di disciplina.

I consigli d'amministrazione sono due, ed hanno competenza in ordine, rispettivamente, agli impiegati civili (ex t.u.l.i.c.s., approvato con d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 e d.P.R. 1478/65) e al personale operaio (art. 44 d.P.R. 1478/65 e art. 8 l. 6 giugno 1973, n. 313).

I consigli (riguardo gli ufficiali) e le commissioni (per i sottufficiali, gli impiegati civili e gli operai) di disciplina hanno, invece, attribuzioni relative all'accertamento della responsabilità dell'ufficiale o dell'impiegato nei confronti del quale sia stato intrapreso un procedimento disciplinare di una certa gravità. A tal fine, emanano un parere, in cui, eventualmente, viene proposta una sanzione; il parere, peraltro, non è vincolante per il Ministro. Vi è, inoltre, una notevole differenza tra i collegi competenti in ordine al personale militare e quelli competenti in ordine al personale civile: solo i secondi, infatti, hanno natura stabile, mentre i primi vengono costituiti di volta in volta.

Vi sono, infine, altri organismi consultivi, sui quali non è possibile soffermarsi diffusamente. Essi sono: la Commissione

consultiva di appello in materia di ricorsi contro le decisioni dei consigli di leva (art. 30 d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237), il Collegio medico-legale (l. 11 marzo 1926, n. 416), la Commissione consultiva unica per la concessione delle decorazioni al valor militare (r.d. 4 novembre 1932, n. 1423), i comitati con funzione consultiva previsti dalle leggi promozionali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica (l. 22 maggio 1975, n. 57; 16 febbraio 1977, n. 38; 16 giugno 1977, n. 372), il Comitato misto paritetico per la imposizione delle servitù militari (legge 24 dicembre 1976, n. 898).

4. L'Amministrazione periferica

A differenza della struttura centrale, l'organizzazione periferica dell'amministrazione della difesa non ha ancora subito un riordino per quanto attiene al settore tecnico-operativo, che risulta, quindi, disciplinato dalle norme contenute negli ordinamenti delle tre Forze armate (14), tuttora in vigore (sia pure con numerose quanto ampie modificazioni).

Nell'ambito del settore tecnico-amministrativo, invece, è stata intrapresa un'opera di unificazione e riorganizzazione nel campo dell'amministrazione e della contabilità (d.p.r. 18 novembre 1965, n. 1482) e degli stabilimenti ed arsenali militari (d.p.r. 18 novembre 1965, n. 1481). Peraltro, gli uffici periferici del settore tecnico-operativo svolgono anche compiti inerenti alle funzioni di ordine amministrativo, alle dipendenze sia delle direzioni generali, sia degli stati maggiori.

Prima di procedere a una — necessariamente stringata — illustrazione dell'articolazione periferica dell'amministrazione della difesa, giova premettere che, a differenza degli altri ministeri, i suoi uffici decentrati sono ordinati «orizzontalmente, in modo tale da svolgere, a livello locale, le medesime competenze che, a livello di amministrazione centrale, sono affidate alle 19 direzioni generali. Ciascun ufficio periferico in relazione al territorio su cui opera, ha un'attribuzione piena», dal che si può desumere che vi è «una forma di decentramento

funzionale»: le medesime funzioni vengono svolte sia al centro, sia in periferia (15).

Per quanto attiene strettamente al settore tecnico-operativo, esso consta di organi territoriali, enti logistici periferici di Forza Armata, distaccamenti e reparti. Le Forze Armate hanno, inoltre, un'articolazione territoriale estremamente complessa e parcellizzata, che contempla uffici aventi diverse funzioni, sia operative sia amministrative: comandi, ispettorati, grandi unità, reparti, istituti, scuole e servizi per l'Esercito; alti comandi navali e marittimi, unità, enti autonomi, ispettorati, istituti, scuole e centri di addestramento per la Marina; comandi, ispettorati, reparti, scuole ed enti per l'Aeronautica.

Nell'espletamento dei propri compiti, essi sono ordinati in un duplice ordine di dipendenza: da un lato, dei rispettivi Capi di Stato maggiore e, dall'altro, degli organi centrali del ministero.

Gli enti logistici e periferici sono, invece, uffici aventi le medesime funzioni di supporto tecnico, ma in ordine a diverse materie; di conseguenza, sono inquadrati nell'ambito delle tre Armi, col rango di direzioni.

Venendo, ora, al settore tecnico-amministrativo, esso contempla, da un lato, gli stabilimenti ed arsenali militari e, dall'altro lato, un vasto insieme di uffici che operano alle dipendenze delle direzioni generali tecniche (sebbene mantengano rapporti con gli uffici periferici delle Forze Armate), ai quali spettano compiti di supporto e di sorveglianza tecnica, di assistenza medica (ospedali militari); vi sono, infine, i consigli e gli uffici di leva.

5. I rapporti organizzativi. La disciplina della dirigenza

Sul piano dei rapporti organizzativi, il modello organizzativo che si è sin qui illustrato è contraddistinto da una particolare caratterizzazione della gerarchia. Da un lato, se si pensa alle tendenze della più recente legislazione, che mostrano un affievolimento della gerarchia, la persistenza stessa di

questo tipo di rapporto costituisce un elemento distintivo della Difesa. Dall'altro, la gerarchia, qui, non costituisce solo un complesso di relazioni intercorrenti fra uffici posti in rapporto (organizzativo) di subordinazione, ma è «gerarchia di istanze di comando, ciascuna avente un obbligo di obbedienza verso l'istanza superiore» (16).

Inoltre, sotto un profilo sociologico, la gerarchia militare (l'archetipo dei rapporti organizzativi gerarchici), è, in parte, correlata all'assunzione di norme metagiuridiche di comportamento (racchiuse in formule quali quelle di onore militare, sentimento del dovere, spirito di corpo). Sotto un profilo più strettamente giuridico, infine, è da dire che è la peculiarità delle funzioni e della loro distribuzione, unitamente all'esigenza di assicurare l'unitarietà del comando, a conformare in tal modo i rapporti organizzativi.

Infine, si può osservare come il d.P.R. 30 giugno 1972 n. 748, recante la disciplina delle funzioni dirigenziali nelle amministrazioni statali, nell'introdurre una attesa riforma dei rapporti tra il vertice politico (ministri) e il vertice amministrativo (la dirigenza), ha riservato alla dirigenza militare una disciplina, per alcuni versi, speciale, in ragione delle particolari funzioni (si pensi al comando delle unità) e responsabilità che la contraddistinguono rispetto alla dirigenza civile. La nuova disciplina si applica, infatti, solo agli ufficiali cui viene conferito l'incarico di direttore generale o direttore centrale; per il resto, l'art. 41 ha fatto salve le previgenti disposizioni speciali relative al Ministero della difesa. Analogamente, nella legge 22 luglio 1975 n. 382 di delega al governo per l'unificazione dei ruoli dirigenziali, il Ministero della difesa, assieme ad altre amministrazioni (esteri, interni, Ragioneria generale dello Stato), è stato fatto oggetto di una disciplina separata.

Sotto un diverso profilo, si può osservare come il d.P.R. 748/1972 non abbia provveduto a fissare appositi limiti alla creazione di divisioni, contrariamente a quanto disposto in relazione agli altri settori dell'amministrazione statale. Ne conseguono, da un lato, la particolare flessibilità dell'organizzazione (16 bis) e, dall'altro, l'assenza di un rapporto predeter-

minato tra uffici e dirigenti. In altri termini, non vi è un "tetto" per gli uffici ai quali sono preposti i dirigenti militari.

A conclusioni simili, rispetto alla peculiarità delle caratteristiche dell'amministrazione della difesa, sembra di poter pervenire se si sofferma l'attenzione sul personale. In questo ambito, innanzitutto, vi è la presenza di un corpo militarmente organizzato (i militari di carriera), che costituisce la maggior parte del personale, benché ciò si verifichi anche nei Ministeri dell'interno (addetti alla pubblica sicurezza) e delle finanze (guardie di finanza) (17). A ciò va aggiunta la circostanza, come si è in precedenza accennato, che l'elemento militare sembra rivestire una posizione di preminenza rispetto all'elemento civile. Costituiscono indizi di questa tendenza sia il dato numerico, sia le osservazioni precedentemente enunciate riguardo il ruolo del Segretario generale, sia infine, la considerazione delle norme relative alle procedure finanziarie. A questo proposito, infatti, vi è un intreccio nelle linee di direzione che sembra risolversi nel senso dell'influenza degli stati maggiori «per via dei legami gerarchici intercorrenti con i responsabili delle direzioni affidate ai militari» (18).

Inoltre, le norme hanno apprestato una disciplina speciale per quanto riguarda il trattamento giuridico del personale: sono diverse le carriere; i ruoli sono rimasti distinti. Anche la legge 11 luglio 1980, n. 312 (poi seguita dal d.l. 28 gennaio 1986, n. 9, convertito nella legge 24 marzo 1986, n. 78), che ha introdotto la qualifica funzionale per il personale statale, ha mantenuto il precedente ordinamento per gradi gerarchici.

6. La specificità dell'assetto organizzativo

L'indagine sin qui svolta consente di operare una riflessione di ordine generale in relazione all'assetto organizzativo del Ministero della difesa.

Considerato nel suo complesso, il Ministero è titolare di un notevole complesso di funzioni preordinate alla difesa della Repubblica (politica di difesa, ricerca nel campo degli arma-

menti, gestione di una — rilevante — quota del bilancio statale, ecc.). Ad esse si sono aggiunte, di recente, le funzioni in materia di protezione civile. All'espletamento di queste funzioni è preposto un « macrosistema completo » (16), che presenta elementi sia comuni, sia distintivi rispetto agli altri ministeri.

Sotto il profilo, si tratta di un dicastero dalle dimensioni medio-grandi, con una struttura assai articolata e complessa, tanto a livello centrale quanto a livello periferico. Così come per altri ministeri, gli uffici sono ordinati secondo una logica divisionale.

Vi sono, però — ed è il primo elemento distintivo —, uffici atipici: il Segretario generale, organo di coordinamento delle direzioni generali e gli uffici centrali, che hanno funzioni di "staff"; inoltre, da esso dipende, sul piano organico, l'Arma dei carabinieri, ordinata in una complessa struttura (divisioni, brigate e legioni). Del pari atipica risulta, altresì, la scansione dell'assetto organizzativo nei due distinti, benché non separati, settori tecnico-operativo e tecnico-amministrativo, così come l'inquadramento delle divisioni in reparti. Ed ancora, il vertice militare dispone di un'estesa potestà decisionale in ordine all'attività operativa così come il Ministro per quanto attiene all'organizzazione (17). Infine, vanno ricordati l'assetto fortemente gerarchico dei rapporti organizzativi e le particolari mansioni, responsabilità e carriera della dirigenza.

Da una diversa angolazione, facendo riferimento ai risultati cui sono pervenute alcune ricerche condotte sul finire degli anni settanta si può osservare che, nell'ambito dei rapporti esterni, il Ministro appare tendenzialmente "chiuso" alla partecipazione degli interessi esterni, particolarmente per quanto riguarda i collegi amministrativi misti (20). Vi è, peraltro, una rete di raccordi organizzativi e funzionali con altre pubbliche amministrazioni (i dicasteri degli esteri, della protezione civile e dei trasporti; il Consiglio nazionale per le ricerche).

Se si considera tutto ciò, la sensazione generale che se ne ricava è che si debba dare risposta affermativa alla domanda iniziale che ci si era posti, ossia la presenza di elementi

distintivi sul piano organizzativo. Si profila, infatti, l'immagine di un'organizzazione amministrativa contrassegnata da una decisa specificità. Si viene così, tra l'altro, a dare conferma di quella connotazione in termini di "specificità", piuttosto che di autonomia, da tempo propugnata dalla migliore dottrina (v. § 1).

Le conclusioni cui si è così pervenuti sembrano, inoltre, fornire un quadro generale di cui il legislatore dovrebbe tener conto in sede di elaborazione di una nuova disciplina della dirigenza. Si allude, qui, all'esigenza di tenere adeguatamente conto della specificità dell'organizzazione amministrativa e, segnatamente, della disciplina della dirigenza.

NOTE

(1) Per la dottrina cui si fa riferimento nel testo, v. E. SILVESTRI, *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Milano, 1950.

(2) in generale, su questi aspetti, v. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988, 2^a ed., 167s.; V. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962, 24 s e 310 s.

(2 bis) Per un'analisi degli studi che hanno preceduto la riforma, v. V. ILARI, *L'ordinamento dell'Alto comando e del Ministero della Difesa* (1945-1975), in C. JEAN (a cura di), *Storia delle Forze armate italiane dalla ricostruzione postbellica alla «ristrutturazione» del 1975*, Milano, 1989, p. 91 s.

(3) Si pensi alle norme contenute nella legge 16 marzo 1988, n. 80, che ha trasferito i dirigenti generali tecnici dall'area tecnico-operativa all'area tecnico-amministrativa. Sul punto, v. la Relazione generale della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato, Roma, 1987, p. 234 s; ivi, 1988, p. 138, viene segnalata l'introduzione di modificazioni interne «in via di mero fatto, nell'attesa di una configurazione più definita delle strutture».

(4) V., ad esempio, la circolare n. 38346 emanata dal Ministro il 10 ottobre 1977.

(5) C. JEAN, *L'ordinamento della difesa in Italia*, Padova, 1988, p. 78.

(6) S. LABRIOLA, cit. p. 931.

(7) ibidem, p. 932.

(8) L. MAZZELLA, M. MASSELLA DUCCI TESSARI, *L'organizzazione del ministero della difesa*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di) *Costituzione e struttura del governo*, Padova, 1984, p. 455.

(9) cfr. D. SERRANI, *L'organizzazione per ministeri*, Roma, 1979, p. 60: «si tratta di una struttura amministrativa, dunque, nella quale il potere politico espresso dal ministro è ampiamente condizionato dal "corpo" dei militari». È interessante notare che anche nel caso del dicastero degli affari

esteri il Segretario generale proviene dal personale diplomatico e non da quello amministrativo. Si potrebbe, quindi, essere tentati di delineare un parallelismo tra questi due organi, la cui istituzione — secondo la ricostruzione qui operata — va ricondotta alla presenza di personale "speciale".

(10) Secondo L. MAZZELLA, M. MASSELLA DUCCI TESSARI, cit., p. 455, essi sono «organismi di supporto tecnico».

(11) Si prendano ad esempio le direzioni generali per gli ufficiali dell'Esercito e delle armi, delle munizioni e degli armamenti terrestri. Nella prima, vi sono, oltre al Direttore generale, un Vice-Direttore generale e un Dirigente superiore con funzioni ispettive e di vigilanza sulle quattro divisioni di stato e avanzamento del personale; quanto all'organizzazione, essa si compone di tre uffici e dieci divisioni.

Nella seconda, la struttura è più complessa: alle dipendenze del Direttore generale e di due Vice-Direttori generali operano quattro uffici, diciannove divisioni e sette reparti.

(12) il che costituisce, secondo I. SCJARRETTA, *L'amministrazione della difesa*, Modena, 1974, p. 276 «un'anomalia rispetto allo spirito unificatorio della legge di delega».

(13) Il Consiglio è un ufficio complesso, in quanto consta di tre sezioni, una per ogni F.A., e di un'assemblea plenaria, con competenza sulle questioni di ordine generale. Ne fanno parte i più alti gradi delle gerarchie militari e civili (con prevalenza dei primi), in qualità di membri ordinari (art. 5) o straordinari (art. 6). Hanno diritto di partecipare il ministro della difesa, il segretario generale e il capo di s.m. della difesa.

Per un'analisi più esauriente, v. M. RISTORI, *L'ordinamento della difesa*, Roma, 1976, 83 s.

(14) adottati, rispettivamente, con legge 9 maggio 1940, n. 368 (Esercito), con legge 8 luglio 1926, n. 1178 (Marina) e con R.D.L. 22 febbraio 1937, n. 220, convertito in legge 25 giugno 1937, n. 1501.

(15) R. PEREZ, *Le procedure finanziarie dello Stato*, Milano, Angeli, 1978, p. 146.

(16) M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit, p. 305; v. anche V. BACHELET, cit, p. 108 s.

(16 bis) Mediante atti non normativi diretti ad istituire, modificare o sopprimere organi e uffici, come, ad esempio, i decreti del Ministro 16 ottobre 1986, del 7 luglio 1987 e del 19 luglio 1988, con i quali sono state riordinate, rispettivamente, la direzione generale per gli operai, la direzione generale per gli uffici dell'Esercito e la direzione generale del contenzioso.

(17) Dalle statistiche dell'ISTAT sulla pubblica amministrazione (Roma, 1987) si desume che i militari in ruolo operanti nelle pubbliche amministrazioni sono, rispettivamente 241.989 nel Ministero della difesa, 53.591 nel Ministero delle finanze, 25.562 nel Ministero di grazia e giustizia e 641 nel Ministero della marina mercantile.

(18) D. SERRANI, cit., p. 59.

(19) M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, p. 121.

(20) cfr. M. CAMELLI, *L'amministrazione per collegi*, Bologna, 1980, p. 204 s; FORMEZ, *Ricerca sull'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni centrali dello Stato*, II (Analisi delle strutture organizzative), Roma, p. 44.

CAPITOLO 3

RECLUTAMENTO, CARRIERA E FORMAZIONE DEGLI UFFICIALI

Claudio MEOLI

Sommario: 1. Premessa - 2. Il reclutamento - 3. L'avanzamento - 3.1. Criteri generali e forme di avanzamento - 3.2. Le procedure per l'avanzamento - 4. Gli ufficiali dirigenti: selezione e carriera - 5. La formazione - 6. Raffronto tra la carriera dirigenziale militare e la dirigenza civile dello Stato.

1. Premessa

L'analisi dei sistemi di selezione per l'accesso ai gradi ufficiali della professione militare, delle forme di progressione in carriera e della particolare attenzione riservata alla formazione del personale interessato consente di cogliere la specificità di questa categoria.

Attraverso l'esame delle varie forme di reclutamento è possibile, infatti, individuare le particolari modalità di accesso ai gradi suddetti e le differenze con i corrispondenti istituti dell'impiego pubblico.

Tale peculiarità è riscontrabile, poi, anche nei sistemi di progressione in carriera che, nella previsione delle forme di avanzamento per anzianità e a scelta, si caratterizzano precipuamente rispetto all'impiego pubblico.

Al fine di cogliere le ragioni ed il significato della specificità della carriera militare e, quindi delle differenze rispetto al quadro normativo che disciplina il rapporto di pubblico impiego, riteniamo opportuno accennare brevemente

alla particolarità dei compiti e delle funzioni istituzionali delle FF.AA. e, in particolare, delle peculiari condizioni in cui esse operano, in quanto "il tipo di organizzazione", e pertanto anche il tipo di ordinamento del personale, "è in funzione del tipo di compiti da svolgere" (1).

Incontriamo immediatamente, a questo proposito, una certa affinità, che avremo modo di approfondire nel corso della ricerca, tra le FF.AA. ed un settore molto particolare dell'Amministrazione statale, quello della Pubblica Sicurezza: alle prime è infatti affidato il compito di garantire la sovranità ed i supremi interessi dello Stato contro le eventuali minacce esterne, impiegando anche la forza delle armi, mentre all'autorità di pubblica sicurezza è affidato il compito di tutelare l'ordine pubblico e difendere le istituzioni democratiche dalle minacce interne.

L'impiego del potenziale organizzativo e della capacità di intervento immediato delle FF.AA. si rivela, inoltre, decisivo rispetto al secondo compito istituzionalmente affidato all'Amministrazione della Difesa, quello di fronteggiare situazioni di grave calamità. Anche su questo versante "pacifico" opera l'Amministrazione della Protezione Civile e dei Servizi Antincendi che dipende, come quella della Pubblica Sicurezza, dal Ministero dell'Interno (2).

Esclusive, invece, delle FF.AA. sono le particolarissime condizioni di impiego e di operatività, che ne determinano ampiamente il modello organizzativo e l'ordinamento del personale. Tra queste condizioni possono riassuntivamente indicarsi quali tipiche e determinanti:

- la dicotomia di situazioni ed esigenze operative tra tempo di pace e tempo di guerra, che impone un'organizzazione estremamente flessibile, in grado di adeguarsi immediatamente all'eventuale mutamento di situazione;
- la difficoltà di effettuare previsioni attendibili, che impone la necessità di garantire più la funzionalità intrinseca dell'organizzazione militare che la mera capacità di fronteggiare situazioni predeterminate;
- l'esigenza di operare con la massima rapidità, per battere

sempre sul tempo l'avversario, conservando costantemente l'iniziativa;

- l'esigenza di continuare a "funzionare a regime" anche quando siano stati neutralizzati importanti elementi o funzioni dell'organizzazione, come è da considerarsi "fisiologico" che avvenga nell'impiego bellico;
- le difficili condizioni psico-fisiche in cui il personale deve operare.

Grazie a queste sommarie indicazioni siamo in grado di cogliere il significato e la ragione della fondamentale caratteristica che da sempre informa il modello organizzativo militare: l'aspetto gerarchico. Da un punto di vista strutturale l'adozione di un modulo organizzativo gerarchico, richiesta dalle condizioni d'impiego, impone una particolare considerazione della *funzione di comando*, al fine di conciliare l'unitarietà (non contraddittorietà) delle decisioni supreme con l'impossibilità di fronteggiare direttamente situazioni molteplici, complesse e in rapidissima evoluzione.

Questa attenzione si riflette, come vedremo, direttamente sulla disciplina normativa dello *status* dei gradi ufficiali delle FF.AA., in quanto mette in luce l'esigenza di attribuire ad ogni ufficiale una funzione di comando, di qualsiasi livello, caratterizzata da una propria area di responsabilità, e di garantire la coesione tra singole aree mediante l'assegnazione di compiti, la quale riconduce all'unità la funzione di comando: è infatti necessario che una unità dipenda da una ed una sola autorità, e precisamente da quella che ha la facoltà di assegnarle un compito.

In questo quadro va considerata la natura del rapporto di subordinazione gerarchica, tipica dell'ordinamento militare, che consiste nel dovere di ogni unità di svolgere il proprio compito, assegnato dall'unità immediatamente superiore, ovvero di conseguirne lo scopo.

Risulta evidente che la necessità di garantire l'omogeneità delle decisioni supreme impone una struttura piramidale dell'organizzazione fortemente integrata ed una limitata consistenza numerica dei gradi più elevati, tanto maggiore quanto

più appartengono al vertice decisionale dell'apparato militare.

Una particolare attenzione occorre, pertanto, riservare alle norme concernenti l'accesso alla dirigenza militare, i criteri di selezione e quelli per l'avanzamento che, come vedremo, sono finalizzate a garantire la costante presenza ai vertici dell'organizzazione militare di un numero adeguato di ufficiali che ne assicurino l'unitarietà di comando e che non superi le reali esigenze di funzionalità dell'apparato.

Parimenti dovranno essere evidenziate le modalità della formazione degli uffici militari: il percorso formativo è, infatti, finalizzato a far acquisire agli allievi tutte le conoscenze di base necessarie al conseguimento di una preparazione di livello universitario ed al corretto svolgimento delle attività di comando, mediante l'articolazione di corsi improntati ai criteri della "modularità" e della "progressività".

L'indagine avrà come costante termine di riferimento la disciplina del reclutamento e della carriera della dirigenza civile, al fine di enucleare i punti di differenziazione, sia sotto il profilo normativo, che in ordine agli effetti applicativi delle rispettive discipline, dai quali ultimi è dato evincere, come vedremo, una maggiore difficoltà da parte degli ufficiali per l'accesso ai gradi dirigenziali.

2. Il reclutamento

La specificità della carriera militare, rispetto alla categoria del pubblico impiego civile, può essere colta già con riferimento ai sistemi di reclutamento dei gradi ufficiali.

Gli ufficiali in servizio permanente effettivo delle forze armate vengono infatti reclutati attraverso le varie accademie militari, ovvero direttamente tramite concorsi banditi per il grado iniziale di allievo sottotenente.

È teoricamente previsto, inoltre, un accesso ai gradi ufficiali per meriti di guerra.

Il sistema di reclutamento attraverso l'accademia militare era stato sottoposto ad alcune critiche, sia dal punto di vista della limitata ampiezza del "bacino" di aspiranti tra i quali

effettuare la scelta, sia per il modo con il quale la scelta veniva effettuata, che non avrebbe garantito l'ammissione al corso di formazione professionale dei migliori candidati, ma soltanto di quelli più preparati a superare le specifiche prove previste per l'ammissione (3).

Per quanto riguarda l'Esercito, la legge 18 dicembre 1964, n. 1414, successivamente modificata e integrata, raccoglie in due distinti titoli le disposizioni relative al reclutamento, rispettivamente, degli ufficiali in servizio permanente e degli ufficiali di complemento. In particolare, i primi articoli della legge citata stabiliscono i principi fondamentali in materia di reclutamento degli ufficiali in servizio permanente.

I requisiti necessari per l'accesso alla carriera in esame sono precisati dall'art. 1: cittadinanza italiana, buona condotta, età compresa tra i diciotto anni e quella stabilita per ciascuna categoria, arma o servizio, possesso della idoneità fisio-psico-attitudinale al servizio militare incondizionato quale ufficiale.

I principi fondamentali fissati dai successivi articoli sono, anzitutto, quello dell'accesso tramite concorso pubblico stabilito dall'art. 2, in base al quale il reclutamento degli ufficiali, con il grado di sottotenente o — presso alcuni ruoli — di tenente, avviene esclusivamente "mediante i concorsi ed i corsi previsti per ciascuna arma o servizio". Le norme per l'espletamento dei concorsi sono previste dal regolamento (per gli ufficiali di complemento v. il decreto del Ministro della Difesa 11 febbraio 1988, n. 62); dei corsi ci occuperemo nel paragrafo relativo alla formazione degli ufficiali, trattandosi di istituti finalizzati non solo al reclutamento ed alla selezione degli elementi migliori, ma anche alla preparazione culturale e professionale degli ufficiali.

In secondo luogo, l'art. 3, modificato dall'articolo unico della legge 28 aprile 1983, n. 173, indica la provenienza degli ufficiali in servizio permanente.

In base a tale norma la prima parte proviene dagli allievi dell'Accademia Militare, che può essere frequentata, secondo quanto precisato dalla stessa norma, dagli allievi delle scuole

militari che abbiano conseguito il diploma di maturità classica o scientifica, dai giovani in possesso del diploma di istruzione secondaria superiore richiesto, nonché dai sottufficiali in servizio permanente in possesso dello stesso diploma.

La seconda parte, che rappresenta ora, come abbiamo notato, la più numerosa, proviene dagli ufficiali inferiori di complemento che vincano il concorso e superino, nei casi stabiliti dalla legge, il corso per essi stabilito (art. 3 citato, n. 2).

È previsto, infine, il reclutamento degli ufficiali, naturalmente sempre mediante concorso, anche tra marescialli e sergenti maggiori in possesso del prescritto titolo di studio, e tra i giovani in possesso del diploma di laurea richiesto per ciascuna arma o servizio, ovvero — a determinate condizioni e per taluni ruoli — che siano iscritti al corso di laurea in ingegneria.

L'art. 5, infine, stabilisce il principio dell'obbligo di rimanere in servizio per un periodo di almeno otto anni.

L'aspetto peculiare del sistema di reclutamento principale degli ufficiali delle varie Armi è, senza dubbio, la frequenza del quadriennio di formazione presso le accademie militari e, solo per l'Esercito, la Scuola di Applicazione: per cogliere la differenza con i sistemi di accesso alle corrispondenti qualifiche del pubblico impiego, basti pensare che il normale sistema di reclutamento per i funzionari della settima e della ottava qualifica funzionale consiste in un concorso pubblico per esami seguito da un limitato periodo di prova. Un sistema di accesso alla carriera che presenta alcune analogie con quello degli ufficiali delle FF.AA. è, peraltro, il reclutamento dei funzionari dell'Amministrazione Civile dell'Interno, che accedono, previo superamento anche in questo caso di un concorso pubblico per esami, ad un corso di formazione professionale presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, che precede il periodo di prova (4).

Alquanto complesso è il quadro dei requisiti necessari e della tipologia delle prove selettive per l'accesso ai gradi iniziali della carriera degli ufficiali militari, tenuto conto del

numero dei ruoli e delle diverse specializzazioni previste per ogni Arma, a ciascuno dei quali corrispondono spesso determinati requisiti specifici, anch'essi precisati, per l'Esercito, nella citata legge n. 1414 del 1964.

Analogamente, accanto ad un'area formativa di interesse comune alle varie Armi, che comprende una componente culturale e scientifica ed una componente più strettamente professionale, l'accesso a ciascuno dei ruoli degli ufficiali in s.p.e. delle forze armate richiede l'acquisizione di determinate competenze specialistiche.

3. L'avanzamento

3.1. Criteri generali e forme di avanzamento

Differenze ancora maggiori con i corrispondenti istituti del pubblico impiego riguardano le norme relative ai sistemi di avanzamento nei gradi superiori. Anzitutto è necessario premettere che la legge 11 luglio 1980, n. 312, concernente il nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato, mentre ha introdotto un nuovo ordinamento professionale dei dipendenti civili sostituendo integralmente le vecchie carriere con qualifiche funzionali ed eliminando, così, la stessa progressione in carriera, per il personale militare ha soltanto istituito una corrispondenza tra un determinato livello retributivo-funzionale e ciascun grado della ineliminabile carriera militare.

Così, mentre il personale civile risulta distinto nelle due categorie della dirigenza, disciplinata dal d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 (5), e degli impiegati non dirigenti, inquadrati nelle attuali nove qualifiche funzionali, più sfumata deve intendersi la distinzione tra ufficiali dirigenti e non dirigenti del personale delle FF.AA.

Infatti, la carriera dirigenziale civile non costituisce più un mero sviluppo fisiologico della soppressa carriera direttiva, ma comporta lo *status* peculiare di dirigente, per il quale il servizio prestato precedentemente in altre qualifiche non

dirigenziali non costituisce più un presupposto indispensabile.

Al contrario, la struttura organizzativa militare, i cui caratteri essenziali abbiamo cercato di evidenziare nelle premesse, impone che tra gradi ufficiali inferiori e gradi di vertice — corrispondenti ai livelli dirigenziali civili — non vi sia soluzione di continuità. Ci imbattiamo in una seconda significativa analogia con il personale dei ruoli di cui alla legge 1° aprile 1981, n. 121, e relativi decreti di attuazione, sulla riforma della polizia. A seguito della smilitarizzazione del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza (art. 23), tutto il personale entrato a far parte della Polizia di Stato è stato inquadrato nelle carriere direttive e dirigenziali dei funzionari (che costituisce una sorta di *continuum* esattamente come avviene per gli ufficiali delle FF.AA.), ed in quelle degli agenti, degli assistenti, dei sovrintendenti e degli ispettori corrispondenti, rispettivamente, alle qualifiche funzionali-retributive dalla IV alla VII (art. 43, comma settimo, della legge n. 121/1981).

Poiché non esistono più nel pubblico impiego civile le forme di progressione in carriera (esclusa quella dirigenziale), non vi sono più istituti confrontabili con i sistemi di progressione in carriera degli ufficiali militari: nel paragrafo seguente potremo, invece, confrontare i criteri di accesso e avanzamento nei gradi dirigenziali delle carriere sia militari che civili.

Per quanto riguarda i gradi non dirigenziali della ex carriera direttiva civile (tuttora presente presso il Ministero dell'Interno), basti ricordare che il sistema normale di progressione in carriera era quello definito a vacanza di posto, secondo il quale la promozione al grado superiore è conferita, generalmente mediante scrutinio per merito comparativo effettuato sulla base di titoli di servizio, a condizione che si sia verificata la disponibilità del posto nel ruolo corrispondente (principio del ruolo chiuso).

Diverso e più complesso è il principio che ispira il sistema della progressione in carriera per gli ufficiali militari, denominato "normalizzato".

Il sistema di avanzamento degli ufficiali introdotto dalla

legge 12 novembre 1955, n. 1137 e successive modificazioni persegue, infatti, la duplice esigenza di assicurare contestualmente una selezione rigorosa e uno sviluppo costante di carriera, basandosi su un contingente fisso di promozioni annuali, *indipendentemente dalla esistenza di vacanze* (art. 47 della legge n. 1137/1955).

Tale metodo è impostato su tre fondamentali criteri:

- far permanere la maggior parte degli ufficiali in ciascun grado o gruppo di gradi per il numero di anni che risponde alle esigenze dell'organizzazione;
- prevedere l'avanzamento in taluni gradi col criterio della scelta e in altri con quello dell'anzianità, regolando quello a scelta su percentuali fisse di ufficiali da ammettere a valutazione;
- stabilire, negli avanzamenti a scelta, le promozioni in numero fisso annuale, calcolato sulla media delle vacanze naturalmente ricorrenti.

Per mantenere, inoltre, costanti per un intero ruolo le condizioni di età media, permanenza nel grado e costanza nei criteri di selezione è necessario che tutto il ruolo (da sottotene a generale di corpo d'armata, quindi dal grado di accesso, ovviamente non dirigenziale, al grado più alto di livello dirigenziale) avanzi di anno in anno (*principio dell'annualità delle promozioni*) mantenendosi a livello costante e con ritmo uniforme (*principio del numero fisso*). È necessario, infine, che ogni anno il ruolo stesso sia alimentato da una aliquota di nuovi ufficiali uguale a quella che annualmente abbandona il ruolo (*principio di funzionamento per spinta dal basso*).

L'applicazione rigorosa dei tre principi comporta la presenza di una disposizione particolarissima concernente il personale delle FF.AA. Poiché, infatti, le promozioni non possono essere effettuate se non a copertura di un corrispondente numero di vacanze nel grado superiore, e tuttavia devono essere effettuate secondo un'aliquota fissa annuale, in caso di insufficienza delle vacanze, vengono collocati, se necessario, in soprannumero agli organici tanti ufficiali quante sono le vacanze occorrenti.

Le forme di avanzamento previste, in via normale, sono due: per anzianità ed a scelta.

L'*avanzamento per anzianità* è previsto per i gradi in cui il volume organico degli ufficiali del grado superiore è commisurato al volume organico del grado inferiore. La promozione da sottotenente a tenente, in particolare, è conferita a ruolo aperto, trattandosi di unico blocco organico; quella da tenente a capitano e da maggiore a tenente colonnello si consegue a vacanza di posti. Tale forma di avanzamento si effettua promuovendo, nell'ordine d'iscrizione nel relativo ruolo, gli ufficiali giudicati idonei.

L'*avanzamento a scelta* è previsto, invece, per i gradi in cui quello superiore ha esigenze organiche ridotte rispetto a quello inferiore, sicché solo una parte degli ufficiali giudicati idonei potrà accedervi: da capitano a maggiore, da tenente colonnello a colonnello, da colonnello a generale ed, infine, nei vari gradi di generale delle tre FF.AA. La prima distinta fase di questa forma d'avanzamento è diretta ad accertare la idoneità dell'ufficiale alla promozione, la seconda è diretta a stabilire, tra tutti gli ufficiali giudicati idonei, una graduatoria di merito, sulla base del rispettivo possesso delle qualità richieste per il grado superiore (6), nell'ambito della quale effettuare le promozioni fino alla copertura di tutti i posti previsti dal relativo contingente annuale di avanzamento.

La convenzionale distinzione dell'avanzamento a scelta in due fasi distinte non esclude che nella prima, relativa all'accertamento dell'idoneità dell'ufficiale alla promozione, i dati risultanti dalla relativa documentazione caratteristica debbano essere valutati con lo stesso rigore imposto nella seconda fase. Per ottenere l'idoneità, infatti, l'ufficiale deve essere riconosciuto in possesso dei requisiti fisici, morali, culturali e professionali ritenuti indispensabili per l'adempimento delle funzioni connesse al grado superiore. Per i gradi più elevati, inoltre, tali requisiti debbono essere posseduti in modo eminente.

3.2. *Le procedure per l'avanzamento*

Le autorità competenti ad esprimersi sull'avanzamento sono diverse, secondo il grado da conferire: si va dal superiore gerarchico, che esprime giudizio sugli avanzamenti dei sottotenenti e dei tenenti in s.p.e. dell'Esercito, alle Commissioni, ordinaria e superiore, di avanzamento.

Le Commissioni superiori di avanzamento delle tre FF.AA. sono composte dai rispettivi Capi di Stato Maggiore, che le presiedono, dai Presidenti delle rispettive sezioni del Consiglio Superiore delle FF.AA., nonché da ulteriori ufficiali generali o ammiragli che rivestano determinati incarichi di comando, secondo le rispettive FF.AA.

La Commissione superiore di avanzamento dell'Esercito esprime giudizio sull'avanzamento degli ufficiali delle varie armi aventi grado da tenente colonnello a generale di divisione; quella della Marina sull'avanzamento degli ufficiali aventi grado da capitano di fregata ad ammiraglio di divisione e corrispondenti; quella dell'Aeronautica sull'avanzamento degli ufficiali aventi grado da tenente colonnello a generale di divisione o gradi corrispondenti.

Le Commissioni ordinarie di avanzamento sono presiedute rispettivamente, da un generale di corpo d'armata, da un ammiraglio di squadra e da un generale di squadra aerea e sono composte da altri ufficiali che rivestano determinati incarichi di comando nelle rispettive Armi. Tali Commissioni sono chiamate ad esprimere giudizio sull'avanzamento dei capitani e maggiori dell'Esercito e degli ufficiali aventi grado da guardiamarina a capitano di corvetta e da sottotenente a maggiore, rispettivamente della Marina e dell'Aeronautica.

Ciascuna Commissione decide sull'idoneità dello scrutinato a maggioranza assoluta dei votanti.

I due distinti elenchi degli ufficiali giudicati idonei e di quelli dichiarati non idonei, vengono inviati al Ministro della Difesa per l'approvazione.

Requisito per la scrutinabilità dell'ufficiale è l'inserimento in apposite aliquote di ruolo stabilite dal Ministero della

Difesa entro il 31 ottobre di ciascun anno, determinate, come abbiamo visto, in relazione al numero delle vacanze prevedibili. Nei gradi in cui l'avanzamento ha luogo a scelta le aliquote comprendono, oltre gli ufficiali eventualmente già giudicati idonei in precedenti scrutini, anche un contingente di ufficiali non ancora valutati determinato da specifiche disposizioni normative per ciascun ruolo e grado.

La formazione dei *quadri di avanzamento* conclude il procedimento amministrativo relativo all'avanzamento degli ufficiali con un provvedimento (dovuto) del Ministro. Nei quadri, sulla base degli elenchi degli idonei e delle relative graduatorie di merito, sono iscritti:

- per l'avanzamento ad anzianità, tutti gli ufficiali giudicati idonei, nell'ordine di ruolo;
- per l'avanzamento a scelta, gli ufficiali giudicati idonei, nell'ordine di graduatoria di merito fino e non oltre la copertura del numero di posti corrispondenti alle promozioni da effettuarsi nell'anno cui il quadro si riferisce.

La formazione delle vacanze, che — come sappiamo — costituisce un aspetto caratteristico del sistema di avanzamento “normalizzato”, avviene — oltre che per i casi comuni a tutto il pubblico impiego della promozione, della cessazione dal servizio, della cancellazione dal ruolo e del decesso — anche per il collocamento in soprannumero agli organici.

Qualora, infatti, il numero di vacanze verificatesi durante l'anno in un grado sia insufficiente rispetto al numero di promozioni stabilite dalle relative tabelle, il Ministro forma il 31 dicembre dell'anno stesso le vacanze ancora occorrenti collocando in soprannumero agli organici gli ufficiali più anziani o che abbiano maggiore permanenza nel grado o si trovino nelle ulteriori condizioni, secondo criteri determinati dalla vigente normativa.

Possiamo a questo punto soffermarci su due caratteristiche fondamentali del sistema di avanzamento delle carriere militari.

La prima è l'accentuato carattere discrezionale dell'apprezzamento, da parte delle relative Commissioni, del com-

plesso di titoli di ciascun scrutinato (7), che esclude la necessità di predeterminarne i criteri di massima, nonché di elencare i titoli considerati e di motivare i giudizi di idoneità o meno al conferimento del grado superiore.

Alla luce di una costante giurisprudenza amministrativa (8), il riesame in sede giudiziale dei titoli valutati è ammissibile non per stabilire un procedimento comparativo, incompatibile con il sistema di avanzamento, ma per stabilire la coerenza generale delle valutazioni compiute dalla Commissione di avanzamento, ossia l'imparzialità della valutazione nei confronti di ciascun scrutinato.

La seconda caratteristica fondamentale è la peculiare risposta data dall'organizzazione militare al problema dell'avanzamento in carriere, che sembra rappresentare una sorta di terza via rispetto al dilemma tra promozioni a ruolo aperto e promozioni a ruolo chiuso, o a vacanza di posti.

Questo criterio intermedio consiste, come abbiamo visto, nel contenere rigidamente il numero delle promozioni da conferire nei limiti dei posti disponibili, come nel sistema dell'avanzamento a ruolo chiuso. Rispetto a quest'ultimo, però, contestualmente vengono create, attraverso il collocamento in soprannumero agli organici, le disponibilità di posti necessarie per conferire le aliquote programmate di promozioni periodiche, in modo da poter comunque procedere, a differenza di quanto avviene con il sistema del ruolo chiuso, agli avanzamenti di carriera prestabiliti.

La differenza, fondamentale, rispetto al sistema delle promozioni a ruolo aperto, consiste, invece, evidentemente nel fatto che attraverso il sistema di avanzamento "normalizzato" previsto per le carriere militari non si eccedono mai le consistenze massime dei ruoli, in quanto, qualora non vi siano le vacanze di posti necessarie per conferire le promozioni prestabilite, esse vengono create appositamente, senza superare i contingenti di organico come avviene con le promozioni a ruolo aperto.

La peculiarità di questa scelta è messa in risalto dal confronto con le esperienze che si sono sperimentate nel settore civile.

Nella disciplina del pubblico impiego civile si è constatata, infatti, sia l'impraticabilità del principio della promozione a ruolo chiuso (9), che comportava spinte irresistibili da parte della burocrazia a "sfondare" i tetti dei ruoli organici, sia l'inefficienza del sistema delle promozioni a ruolo aperto, che non aveva affatto eliminato le spinte alla proliferazione degli uffici e, conseguentemente, alla creazione di nuovi posti nei ruoli delle qualifiche superiori. In questo ordinamento, pertanto, la risposta è stata la rinuncia allo stesso istituto delle carriere (esclusa quella dirigenziale) e delle relative promozioni, sostituite dalle qualifiche funzionali e dai profili professionali di cui alla sopra citata legge 11 luglio 1980, n. 312, e successive modifiche ed integrazioni.

Anche questa soluzione, peraltro, non può considerarsi definitiva, in quanto la stessa legge n. 312 del 1980 prevede "molte eccezioni al principio per il quale si entra con concorso in ciascuna qualifica, le eccezioni consistendo in riserve di posti a personale classificato nella qualifica immediatamente inferiore e in altre misure dirette a ricostruire carriere verticali, quelle carriere che si voleva eliminare" (10). Tali eccezioni, infine, rappresentano un evidente tradimento del significato più autentico della riforma, ossia del tentativo di sganciare definitivamente gli incrementi retributivi dalla progressione di carriera.

Tuttavia, neppure appare mutuabile nell'impiego civile la soluzione adottata fin dal 1955 per le carriere militari, ove una strettissima dipendenza della progressione economica dagli avanzamenti di grado continua a caratterizzarne l'ordinamento, tenuto conto degli inaccettabili effetti negativi, anche dal punto di vista psicologico sugli interessati, dell'istituto dell'aspettativa per riduzione di quadri, imposto — come abbiamo visto — dalla necessità di disporre comunque di un'aliquota annuale di vacanze corrispondenti all'aliquota di promozioni da effettuare.

4. Gli ufficiali dirigenti: selezione e carriera

La legge n. 312 del 1980, che ha sostituito le vecchie carriere direttive, di concetto, esecutive ed ausiliarie con le nuove qualifiche funzionali ha risparmiato, come è noto, la carriera dirigenziale individuata dal citato d.P.R. n. 748 del 1972.

Poiché quest'ultimo decreto sulla dirigenza non ha individuato esplicitamente i gradi dirigenziali delle carriere militari, si può ricorrere alla corrispondenza tra livelli retributivi e gradi delle carriere militari stabilita dall'art. 137 della legge n. 312 del 1980 (11) per enuclearne quelli che, posti al di fuori degli allora otto livelli retributivi, non possono che corrispondere ai livelli dirigenziali, i quali risultano pertanto essere i gradi superiori a tenente colonnello: l'art. 142 dispone, infatti, che "nei confronti dei generali e dei colonnelli si applicano le disposizioni" del titolo V della stessa legge, relativo al *personale dirigente*.

Questa corrispondenza tra gradi più elevati delle carriere militari e qualifiche dirigenziali evinta dalla legge di riforma dell'ordinamento professionale del pubblico impiego in generale del 1980 non deve offuscare, però, gli aspetti problematici e la particolarità delle funzioni dirigenziali presso le FF.AA. Anzitutto, con lo stesso d.P.R. n. 748 del 1972 si è riconosciuta la peculiarità delle posizioni dirigenziali nelle carriere militari, laddove sono state confermate (art. 41, primo comma) le speciali disposizioni necessarie per il conferimento agli Ufficiali delle FF.AA. di funzioni dirigenziali presso l'Amministrazione della Difesa.

Gli ufficiali che esplicano funzioni dirigenziali sono infatti investiti, in conseguenza delle condizioni d'impiego e di operatività delle FF.AA. cui abbiamo accennato in premessa, dell'esercizio dell'azione di comando, di direzione, di ricerca e sviluppo in campo tecnico-scientifico, con la conseguente attribuzione di responsabilità di alto livello e contenuto decisionale, sia per quanto riguarda l'impiego e l'addestramento del personale, che per quanto attiene all'attività amministrativa e disciplinare (12).

Tali funzioni sono connesse e sorgono con il conferimento del grado cui si riferiscono; alle stesse si aggiungono poi, per gli ufficiali preposti ad uffici dell'Amministrazione della Difesa, ai sensi del citato art. 41 del d.P.R. n. 748/1972, quelle previste dallo stesso decreto per i dirigenti civili di corrispondente livello.

Una luce ulteriore sulle caratteristiche funzioni dei dirigenti militari è gettata dalla considerazione delle due principali attività decisionali espletate, relative rispettivamente agli affari straordinari ed a quelli ordinari: gli affari straordinari, o funzioni esecutive dirette, hanno per oggetto l'esterno, il "nemico" reale o virtuale, e cioè le operazioni e le informazioni; gli affari ordinari hanno per oggetto l'interno, e cioè il personale e il materiale (13).

La prima grave difficoltà della dirigenza militare è, pertanto, quella connessa alla scelta, che dovrebbe garantire l'accesso alla dirigenza degli ufficiali in possesso dei requisiti necessari per garantire la migliore gestione sia degli affari straordinari, sia — nel rispetto dei rispettivi ruoli e competenze — di quelli ordinari.

I sistemi di accesso ai gradi dirigenziali militari, basati sul criterio dell'avanzamento "normalizzato", comportano invece, come risulta dalla descrizione del paragrafo precedente, delle permanenze minime nei gradi inferiori — sia pure variabili in relazione ai vari ruoli delle diverse FF.AA. — che spingono ai vertici responsabili generali "invecchiati" nei gradi dirigenziali inferiori e "logorati dalla permanenza in mortificanti liste di attesa irte di giochi di potere" (14). L'avanzamento "a scelta" — nel quale avviene la promozione al grado di colonnello, corrispondente a quello di primo dirigente civile — comporta, inoltre, un confronto tra pari grado spesso pieno di effetti collaterali, negativi e traumatizzanti.

Per accedere al grado di generale, corrispondente al dirigente superiore civile, almeno per quanto riguarda l'Esercito, ha poi un peso determinante l'aver frequentato corsi altamente selettivi presso istituti delle FF.AA. (Scuole di

Guerra), diretti ad abilitare gli ufficiali nell'impiego in incarichi di particolari responsabilità.

La carriera degli ufficiali militari ne risulta non solo rallentata, rispetto ai funzionari civili, ma anche abbreviata, per coloro che non raggiungono il traguardo della promozione al grado di colonnello. A causa del non elevato limite di età stabilito per la cessazione dal servizio permanente dei tenenti colonnelli, per la grande maggioranza di questi ultimi il relativo grado costituisce il traguardo finale della propria carriera — salva la cosiddetta possibilità della promozione “alla vigilia” contestuale al pensionamento — in quanto il collocamento a riposo per raggiunti limiti di età avviene prima dell'avanzamento al grado di colonnello. La promozione, infatti, non può essere conseguita che da una esigua percentuale di personale, in quanto viene effettuata, come è noto, attraverso una drastica eliminazione di ufficiali che, pur giudicati idonei, risultano esuberanti rispetto alle promozioni da attribuire.

Un'indagine promossa dal Ministero della Difesa e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento della Funzione Pubblica ha, inoltre, dimostrato che la ripartizione percentuale tra ufficiali non dirigenti ed ufficiali dirigenti (in servizio permanente effettivo) risulta generalmente più equilibrata che nell'amministrazione civile dello Stato, ove in alcuni casi i dirigenti costituiscono il 65% o il 41% dei funzionari (rispettivamente presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica e presso il Ministero dell'Interno) contro il 13% di colonnelli e generali sul totale degli ufficiali delle FF.AA. (15).

I contingenti massimi dei gradi di vertice, che variano in relazione ai diversi ruoli di appartenenza delle FF.AA., sono infatti stabiliti dalla legge 10 dicembre 1973, n. 804, che prevede, ad esempio, per l'Esercito (Arma dei Carabinieri compresa) un numero di 321 generali (di cui 31 di corpo d'armata), e 1379 colonnelli. Si tratta di contingenti calcolati in relazione alle esigenze funzionali delle FF.AA. in termini di effettivi posti d'impiego da ricoprire per assicurare un accettabile livello di efficienza (16).

L'assoluta invalicabilità di questi limiti di contingente provoca, in caso di qualsiasi eccedenza, l'applicazione dell'istituto dell'aspettativa per riduzione dei quadri. L'espulsione degli ufficiali esuberanti, a cominciare dal più anziano ai ruoli, che può avvenire — come sappiamo — anche qualche anno prima del raggiungimento dei limiti di età, comporta indubbiamente gravi conseguenze, soprattutto morali, per gli interessati.

5. La formazione

Un aspetto di speciale interesse dell'ordinamento del personale militare è costituito dalla particolare cura dedicata alla formazione professionale degli ufficiali, che tende a realizzare l'obiettivo di una sorta di formazione permanente, quasi unica — nel suo genere — all'interno dell'Amministrazione dello Stato.

Superata ormai la tradizionale concezione delle FF.AA. come struttura monolitica o "corpo separato" dello Stato, l'istituzione militare è divenuta soggetto, specie negli anni più recenti, di profonde trasformazioni e di un processo di rinnovamento che non riguarda soltanto i mezzi e gli ordinamenti, ma soprattutto la filosofia d'impiego e la sua posizione nella società civile.

Impegnata sempre meno occasionalmente a svolgere un ruolo centrale negli interventi di tutela della pace internazionale e di repressione dei conflitti armati, nonché di garanzia del rispetto degli obblighi internazionali reciprocamente assunti tra le potenze sovrane, l'istituzione militare ha nondimeno accentuato la sua presenza nella società civile.

Grazie, infatti, all'ormai consolidato stato di quarantennale non belligeranza — al quale anche l'Italia, che "ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali" (art. 11 Cost.), non ha mancato di apportare il proprio contributo — le FF.AA. sono state chiamate ad aggiungere

gradualmente ai loro compiti meramente repressivi, di deterrente ad eventuali minacce alla sovranità dello Stato, una nuova funzione di protagonista della distensione e della pace internazionale. Non vanno trascurate, infine, le vitali funzioni che le FF.AA., per la loro capacità di impiego ed operatività immediata, hanno sempre svolto nell'assistenza e nella protezione civile delle popolazioni colpite da gravi calamità naturali.

La sempre più stretta integrazione tra Difesa e società civile — che ricorda, ancora una volta, l'analogo processo che si va verificando anche per le Forze di Polizia, la cui presenza sempre più capillare nella società è garanzia non solo di maggiore efficienza e capacità operativa, ma anche di maggiori opportunità preventive rispetto a quelle meramente repressive — impone all'istituzione militare la necessità di adeguare anche culturalmente i suoi quadri ufficiali al ritmo incalzante dei mutamenti sociali, oltre che di adeguare le sue strutture ed i suoi mezzi al progresso tecnologico.

In un ordinamento gerarchicamente organizzato, inoltre, il peculiare rilievo assunto, come abbiamo visto, dalla funzione di comando richiede la presenza di ufficiali in grado di comprendere tutte le sfaccettature di una realtà multiforme e complessa e di interpretare con sensibilità ed apertura i problemi che ne scaturiscono e che si ripercuotono anche all'interno dello stesso ordinamento militare.

Per tutti questi motivi, la preparazione professionale degli ufficiali deve essere costantemente riveduta, ampliata ed aggiornata, per muoversi sempre in sintonia con il mutare del progresso tecnologico, delle dottrine, delle società e degli uomini che ne sono parte. Questa preparazione non si acquisisce una volta per tutte con lo studio di determinate discipline, né "sul campo" attraverso la mera esperienza operativa, ma soltanto attraverso un sistematico processo di aggiornamento.

Nel quadro sommario della materia che segue, faremo esclusivo riferimento agli istituti relativi all'Esercito, ma ovviamente si deve tener presente che anche le altre Armi presentano istituti specifici.

Le caratteristiche del processo formativo degli ufficiali previsto dall'attuale ordinamento tengono conto delle suesposte esigenze e possono essere sinteticamente rilevate nella *progressività* e nella *modularità* della formazione professionale del personale interessato.

La preparazione fondamentale degli ufficiali dell'Esercito è costituita dalla partecipazione a corsi formativi di base la cui durata complessiva è di quattro anni, nonché da altri corsi, cadenzati nel tempo, comuni a tutti gli ufficiali delle FF.AA., che possono protrarsi — complessivamente — per altri quattro o cinque anni.

Tale preparazione di base è coordinata (per l'Esercito) da un vertice unico, l'Ispettorato delle Scuole, e comprende la frequenza dell'Accademia Militare, attraverso la quale avviene — come sappiamo — il reclutamento degli ufficiali, e che prosegue presso la Scuola di Applicazione con un altro corso, anch'esso di durata biennale, coordinato con il precedente.

Avendo carattere propedeutico e funzione selettiva, il quadriennio iniziale presso l'Accademia Militare di Modena e la Scuola di Applicazione, ovvero presso i relativi istituti delle altre Armi, privilegia la componente didattico-scientifica su quella tecnico-professionale, che viene completata presso le Scuole d'Arma.

Al termine di una appropriata esperienza di impiego nelle unità operative di circa dieci anni, gli ufficiali vengono chiamati a partecipare presso la Scuola di Guerra al *Corso di Stato Maggiore*, della durata di un anno, che costituisce, al tempo stesso, un aggiornamento ed un ampliamento della loro preparazione professionale e una condizione necessaria per l'abilitazione al servizio di Stato Maggiore nei Comandi ed all'incarico di comandante di battaglione, che è l'unità d'impiego fondamentale.

Successiva al completamento della preparazione di base è la selezione degli ufficiali di stato maggiore, che oltre a soddisfare determinati requisiti professionali devono frequentare, dopo il Corso di Stato Maggiore, il *Corso Superiore di Stato Maggiore*, cui si accede attraverso un concorso per titoli

ed esami, finalizzato all'acquisizione delle competenze e capacità professionali richieste per l'espletamento delle funzioni dirigenziali.

Allo scopo di realizzare una reale mentalità interforze nell'ambito della dirigenza militare e dell'Amministrazione della Difesa, sarebbe auspicabile l'unificazione del Corso Superiore di Stato Maggiore dell'Esercito con gli analoghi Corsi della Marina e dell'Aeronautica (17), in modo da conseguire un maggiore approfondimento della problematica delle tre FF.AA. È soprattutto a questo livello del percorso formativo che potrebbe venire particolarmente esaltata la preparazione e l'elaborazione dei grandi problemi della sicurezza nazionale e della politica internazionale, che nella prospettiva della distensione e della cooperazione tra i popoli acquistano oggi un rilievo predominante al quale è indispensabile garantire anche il qualificato contributo tecnico e culturale dell'istituzione militare. Comunque, questi temi sono oggetto principale di elaborazione ed approfondimento scientifico ed interdisciplinare da parte del Centro Alti Studi Difesa presso il quale può essere arricchita e completata la preparazione, non solo professionale, ma anche culturale, degli ufficiali di livello dirigenziale.

Da questa sintesi del processo formativo dovrebbero risultarne sufficientemente chiari i caratteri della *modularità*, in quanto i singoli traguardi costituiscono contestualmente la conclusione di una fase e la necessaria premessa della successiva, e della *progressività*, in quanto fondato sull'approfondimento graduale di problemi ed esperienze.

L'impegno, anche personale degli interessati, profuso nel processo formativo di cui abbiamo tratteggiato i passaggi fondamentali non esclude che nella formazione degli ufficiali abbia una parte rilevante anche quel fondamentale momento rappresentato dall'esperienza e dall'attività pratica presso Comandi ed unità d'impiego, anche se, come abbiamo già rilevato, l'importanza assunta dalla formazione *on the job* è alquanto minore presso le carriere militari rispetto alle corrispondenti qualifiche civili della pubblica Amministrazione (18).

All'interno del percorso formativo degli ufficiali si possono cogliere, inoltre, alcuni aspetti suscettibili di miglioramenti, alcuni già sperimentati, altri di auspicabile attuazione, soprattutto in vista dell'adeguamento della preparazione, non solo professionale, ma anche e soprattutto culturale dell'ufficiale alle nuove esigenze sociali, che ormai non può più essere affidata esclusivamente alle stesse FF.AA.

Una prima, maggiore razionalizzazione è stata introdotta con la ridefinizione di alcuni traguardi, che ora prevedono l'abilitazione al comando di plotone al termine del secondo anno di corso presso l'Accademia Militare, nonché l'abilitazione al comando di plotone e l'orientamento al comando di compagnia al termine del corso presso la Scuola di Applicazione. Ancora suscettibile di intervento è apparso, invece, il Corso di Stato Maggiore, la cui frequenza può risultare ritardata rispetto all'obiettivo di completare la definitiva formazione tecnico-professionale degli ufficiali destinati alle delicate funzioni di comando di unità operative complesse e anticipata rispetto all'abilitazione al comando di battaglione o unità equivalente, già oggetto del Corso Superiore di Stato Maggiore.

Queste osservazioni evidenziano la necessità di un maggiore coordinamento tra le diverse fasi del processo formativo che, anche attraverso una ridefinizione dei programmi didattici, assicuri anzitutto una migliore preparazione di base nell'area di interesse comune. Tale area non si limita al campo umanistico, il cui approfondimento appare indispensabile nella preparazione di chi è destinato a comandare uomini, ma si estende anche a quello scientifico, che oggi vede un predominio delle discipline informatiche rispetto a quelle geometrico-matematiche.

Va ricordato, in conclusione, che la legge 23 giugno 1990, n. 169, è recentemente intervenuta riformando la disciplina della validità giuridica degli studi compiuti nelle scuole militari, superando il principio del biennio propedeutico che era rimasto in vigore soltanto presso gli istituti didattici della Difesa (19) e riconoscendo la validità degli studi compiuti

dagli ufficiali in servizio permanente dell'Esercito presso l'Accademia Militare ed altre Scuole ai fini dell'ammissione ai corsi di diploma e di laurea di talune facoltà universitarie.

6. Raffronto tra la carriera dirigenziale militare e la dirigenza civile dello Stato

Possiamo ora procedere ad un sintetico confronto tra la disciplina della carriera dirigenziale militare e quella dei dirigenti civili dello Stato, per enuclearne i punti di contatto e di differenziazione.

Il primo aspetto caratteristico che abbiamo colto nella carriera degli ufficiali militari di livello dirigenziale è l'esercizio delle funzioni di alto comando, connaturate al tipo di ordinamento gerarchicamente organizzato delle FF.AA. ed alle condizioni di impiego ed operatività.

L'esigenza di assicurare l'unitarietà della funzione di comando e di garantire costantemente il livello ottimale di operatività delle strutture di vertice comportano la presenza dei due istituti fondamentali del numero chiuso dei contingenti di ufficiali dirigenti in s.p.e. e dell'aspettativa per riduzione dei quadri. L'esigenza di inquadramento dei reparti comporta, inoltre, organici a base molto ampia e area di vertice ristretta per garantirne la massima funzionalità.

Attraverso questi istituti, se viene assicurata la promozione delle quote fisse annuali di ufficiali nei gradi rispettivamente superiori richieste dal criterio dell'avanzamento *normalizzato*, viene però drasticamente frustrata la comprensibile aspirazione della maggior parte degli ufficiali all'accesso ai gradi dirigenziali per l'eventuale preventivo congedo per raggiunti limiti di età.

Le conseguenze di questo quadro di riferimento sono la generale lentezza della carriera militare e la sua notevole selettività, che nega al personale interessato, in una percentuale alquanto maggiore di quanto non avvenga nel corrispondente comparto civile, l'accesso ai gradi dirigenziali.

Dal confronto tra le rispettive dotazioni organiche risulta,

infatti, che soltanto il 26% degli ufficiali che hanno iniziato la carriera militare accedono al grado di colonnello (ed il 6% a quello di generale), contro aliquote del 33% o addirittura del 100% (rispettivamente presso il Ministero di Grazia e Giustizia e presso il Ministero del Bilancio, che peraltro è una struttura amministrativa per molti versi particolare) di funzionari civili che accedono alla qualifica di primo dirigente (20).

Una conseguenza della mancata esplicita enucleazione, all'interno della carriera degli ufficiali militari, delle categorie dei dirigenti si ripercuote, inoltre, nei sistemi di accesso ai gradi militari di livello dirigenziale, che ripetono, in sostanza, le forme di avanzamento — criterio dell'avanzamento normalizzato — previste per tutti i gradi della carriera.

Diverso è, invece, il meccanismo di accesso dei funzionari civili alla dirigenza, al punto che attualmente l'inquadramento in qualifiche dirigenziali non costituisce più uno sviluppo naturale della precedente carriera direttiva (oggi soppressa, tranne che presso il Ministero dell'Interno).

Il citato D.P.R. n. 748/1972 aveva, infatti, introdotto "un originale sistema di accesso al livello di primo dirigente: un concorso unico (per tutti i ministeri), in seguito al quale gli aspiranti (direttori di sezione e direttori di divisione aggiunti) sono ammessi a frequentare un corso (anch'esso unitario) tenuto dalla Scuola superiore della pubblica Amministrazione; alla fine del corso, una commissione della Scuola seleziona i due terzi dei candidati che diverranno primi dirigenti" (21). Si trattava di un sistema d'accesso che prevedeva due profonde innovazioni: anzitutto la selezione degli aspiranti non avveniva più all'interno delle amministrazioni in cui si erano resi disponibili i posti, in secondo luogo l'esito non scontato del corso avrebbe avuto un carattere alquanto selettivo.

La norma non trovò attuazione, finché la legge 30 settembre 1978, n. 583, non dispose "che, in via transitoria, alla qualifica di primo dirigente si accedesse mediante scrutini per merito comparativo svolti nei ministeri di appartenenza" (22).

La legge 10 luglio 1984, n. 301, ha ora introdotto "una

complessiva revisione organica della materia" (23), che prevede tre distinti meccanismi per la nomina a primo dirigente: un corso-concorso di formazione dirigenziale, un concorso speciale per esami e un concorso pubblico.

Al primo sono ammessi — previa selezione effettuata presso ciascuna amministrazione — i funzionari con almeno nove anni di effettivo servizio nelle qualifiche settima o superiori. L'accesso al concorso speciale è, invece, riservato soltanto ai funzionari della stessa Amministrazione in cui si è reso vacante il posto dirigenziale. Ma è con il terzo meccanismo, quello del concorso pubblico per esami, che si è introdotto un autentico elemento di novità, in quanto "per la prima volta, la dirigenza statale si apre in modo non episodico all'esterno, verso soggetti non appartenenti allo Stato o ad altre pubbliche amministrazioni" (24) quali docenti e ricercatori universitari, professionisti e dirigenti di imprese pubbliche o private.

La legge n. 301/1984 accentua, sul versante del comparto civile, la specificità della dirigenza militare: anzitutto "considera la dirigenza non più come un mero sviluppo di carriera del personale direttivo" (25), contrariamente a quanto accade, come abbiamo visto, nelle carriere degli ufficiali militari.

In secondo luogo, fissa in nove anni la permanenza minima dei funzionari civili nelle qualifiche direttive prima dell'eventuale accesso alla dirigenza, contro permanenze complessivamente più lunghe degli ufficiali nei vari gradi della carriera militare.

In terzo luogo, sebbene la legge citata preveda un breve corso di formazione dirigenziale della durata di sei mesi e dei "seminari di informazione" (art. 4) in regime transitorio, non si possono ravvisare nelle disposizioni della riforma un'attenzione ed una cura paragonabili a quelle dedicate al processo formativo degli ufficiali dirigenti delle carriere militari.

Risulta scontata, infine, un'ulteriore, determinante specificità della dirigenza militare, anche sotto il profilo dell'accesso, in quanto quest'ultimo rimane riservato agli ufficiali delle relative carriere, tenuto conto dei supremi interessi dello Stato

coinvolti nella selezione dei gradi di vertice della Difesa (26).

A seguito delle profonde differenze tra i rispettivi ordinamenti, l'età media di accesso alla dirigenza civile risulta generalmente più bassa rispetto a quella del corrispondente personale militare, tra cui "non si trovano percentuali significative di generali al di sotto dei 50 anni e i colonnelli sono in percentuale assai modesta. In diverse carriere civili invece i primi dirigenti e i dirigenti superiori con età inferiore ai 50 anni sono presenti in percentuali non trascurabili" (27).

Sebbene a partire dal 1980, ed in particolare dalla legge n. 574/1984 sulla unificazione di taluni ruoli dell'Esercito, le condizioni di avanzamento degli ufficiali militari ne abbiano migliorato le prospettive di carriera, non si è ancora fatta pienamente strada nell'ordinamento militare quella "linea evolutiva di allontanamento da criteri selettivi del personale impostati sul convincimento che l'anzianità di servizio fosse indice sicuro di capacità professionale" (28). Di conseguenza, continuano ad essere previste delle permanenze minime in ciascun grado della carriera militare che impongono, ad esempio, diciotto anni di servizio nei gradi inferiori per l'accesso al grado di tenente colonnello (nei casi più favorevoli).

Un correttivo parziale e non generalizzabile alla lentezza della carriera militare è stato proposto con riferimento ai massimi vertici (29) dell'organizzazione, prospettando la possibilità di affidare gli incarichi più prestigiosi sulla base di un rapporto fiduciario "*ad tempus e ad personam*" ad "uomini ricchi di problematiche culturali e d'istanze pragmatiche che dopo un periodo, a termine fisso, di piena responsabilità passano ad altri incarichi in un clima di pienamente conseguita mobilità orizzontale" (30).

Ancora più trascurabili devono, poi, ritenersi, in questo contesto, le possibilità virtualmente previste dalle forme speciali di avanzamento per meriti eccezionali o per meriti di guerra.

Tenuto conto, invece, delle esigenze di funzionalità dell'istituzione militare, che impongono una drastica limitazione

del contingente massimo dei gradi di vertice, con i conseguenti istituti del numero chiuso e del collocamento in aspettativa per riduzione dei quadri, il problema della lentezza delle carriere militari, a nostro avviso, può trovare adeguata soluzione nello sganciamento della progressione economica dalla progressione di carriera.

Un esempio significativo di applicazione di tale principio è rinvenibile proprio nel trattamento economico del personale appartenente alla carriera che più si avvicina a quella militare: l'art. 43 della legge 1° aprile 1981, n. 121, attribuisce, infatti, ai funzionari della Polizia di Stato, indipendentemente dalla loro promozione alle qualifiche dirigenziali, il trattamento economico dei primi dirigenti e dei dirigenti superiori dopo 15 e, rispettivamente, 25 anni di servizio prestato senza demerito. Del resto, mentre lo stesso art. 43 aveva già esteso ai militari appartenenti all'Arma dei CC. il trattamento economico spettante al personale della Polizia di Stato, la successiva legge 10 ottobre 1986, n. 668, ha poi equiparato il trattamento economico dei dirigenti della Polizia di Stato a quello degli ufficiali militari di grado corrispondente, disciplinato dalla legge 10 dicembre 1973, n. 804, e successive modificazioni.

E, quindi, da considerare come il risultato naturale di un'evoluzione normativa da tempo in atto, tendente ad omologare sempre di più il trattamento economico delle due categorie di personale, l'estensione, di recente disposta dall'art. 5 della legge 8 agosto 1990, n. 231, anche agli ufficiali militari del descritto beneficio, già previsto per i funzionari delle forze di polizia, della retribuzione economica dirigenziale conseguente alla mera anzianità di servizio di 15 o di 25 anni.

In effetti tutto ciò rientra nella logica del sistema, come è dimostrato dalle integrazioni e dai continui rinvii che i rispettivi ordinamenti fanno periodicamente l'uno all'altro, con una frequenza che ha il carattere della reciproca rincorsa.

Per altro verso, un'occasione da non trascurare, per procedere alla realizzazione di un organico disegno di omogeneizzazione della carriera degli ufficiali militari e dei funzio-

nari della Polizia di Stato, è costituita anche dal d.d.l. sulla riforma della dirigenza attualmente all'esame del Parlamento (X Legislatura, A.C. n. 3464-A).

Tale riforma, sebbene tenda a combinare "con il riordinamento della dirigenza, anche un riassetto organizzativo dei Ministeri e lo snellimento di molte procedure che oggi costituiscono, nella loro formale complessità, un oggettivo limite per la rapidità ed efficienza dell'amministrazione" (31), non potrà trascurare di tenere nella necessaria considerazione la delicatezza e l'importanza vitale delle funzioni affidate ad amministrazioni come quella della Difesa, nella cura e nella tutela della sovranità e degli interessi supremi del Paese. A tali funzioni essenziali e peculiari non potranno non corrispondere adeguate disposizioni in materia di ordinamento del personale interessato.

NOTE

(1) G. GUARINO, *Sulla utilizzazione di modelli differenziati nella organizzazione pubblica*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1970, pag. 3.

(2) In particolare, presso la Direzione Centrale della Protezione Civile e dei Servizi Logistici della citata Amministrazione opera una divisione difesa civile, cui sono affidati il coordinamento e la pianificazione degli interventi di protezione civile, anche nel settore, di più ampio respiro, della predisposizione dei piani di soccorso e di protezione della popolazione civile in caso di sciagura o calamità naturale, di disastro o grave incidente, anche nucleare, o di danni inflitti sul territorio nell'ipotesi di conflitto bellico.

Per la natura delle competenze attribuite alla divisione difesa civile in caso di stato di guerra, presso tale struttura operano, in qualità di esperti altamente qualificati soprattutto nel campo delle telecomunicazioni, alcuni ufficiali. Inoltre, tale divisione è inserita in una struttura integrata di organismi internazionali che assicura una più ampia capacità operativa in caso di emergenza, nella prospettiva di una sempre più intensa cooperazione tra le Nazioni nelle operazioni di soccorso ed assistenza alle popolazioni civili.

(3) Cfr. G. RE, *Una proposta: la formazione dell'ufficiale in servizio permanente dell'Esercito*, in "Rivista Militare", 1979, pagg. 51 e segg.

(4) L'art. 14 del D.P.R. 24 aprile 1982, n. 340, prevede, infatti, che i vincitori dei concorsi pubblici per esami attraverso i quali si accede, con la qualifica di vice consigliere di prefettura o di ragioneria, alle carriere

direttive dell'Amministrazione Civile dell'Interno, devono superare un periodo di prova di nove mesi, distinto in due fasi. La prima, che ha durata di tre mesi, si svolge presso la Prefettura ed è diretta all'approfondita conoscenza dei servizi degli altri uffici periferici del Ministero. La seconda consiste in un corso di formazione professionale cui attende la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno (art. 15 del citato D.P.R. n. 340/1982) ed è finalizzata alla integrazione della preparazione culturale di base mediante la trattazione di temi attinenti alle discipline connesse alle attività istituzionali del Ministero e dei suoi uffici periferici.

(5) Cfr. sulla dirigenza S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana*, in "Politica del diritto", 1981, pagg. 219 e segg.; C. D'ORTA, *Il pubblico impiego*, Roma, 1989, pagg. 203-219; M. D'ALBERTI (a cura di), *La dirigenza pubblica*, Bologna, 1990.

(6) Il carattere discrezionale di tale giudizio è sottolineato da P. FALCONE - A. POZZI, *Il pubblico impiego nella giurisprudenza*, Milano, 1990, pag. 809.

(7) Cfr. P. FALCONE - A. POZZI, op. cit., pagg. 811 e segg.

(8) Citata da P. FALCONE - A. POZZI, *ibidem*.

(9) Com'è noto, nell'Amministrazione statale la breve esperienza delle promozioni a ruolo aperto, introdotte dal regio decreto 23 ottobre 1919, n. 1971, fu bruscamente interrotta dalla riforma attuata da Alberto De Stefani nel 1923. Su queste vicende cfr. le pagine, ormai classiche, di S. CASSESE, *Organizzazione statale e disciplina dell'impiego pubblico*, in *L'Amministrazione dello Stato*, Milano, 1976, pagg. 33 e segg.; nonché C. D'ORTA, op. cit., pagg. 14-17.

(10) Così si esprime S. CASSESE nella *Presentazione* al volume *Il nuovo assetto professionale dei dipendenti statali*, Roma, 1985, pag. XVI.

(11) Tale corrispondenza, confermata dall'art. 16 del decreto-legge 6 giugno 1981, n. 283, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 1981, n. 432, è stata parzialmente superata dalla normativa successiva, che ha aumentato il numero dei livelli stipendiali.

(12) Cfr. A. SCARRETTA - I. SCARRETTA, *L'Amministrazione della Difesa*, Modena, 1974, pagg. 96 e segg.

(13) L. POLI, *Problemi della dirigenza militare*, in "Città e Regione", dicembre 1981, pag. 149.

(14) L. POLI, op. cit., pag. 150.

(15) Centro Militare di Studi Strategici — CEMISS, *Profili di carriera e remunerazione del personale militare e civile dell'Amministrazione dello Stato delle qualifiche direttive e dirigenziali*, s.l., 1989, pag. 10 del dattiloscritto.

(16) CEMISS, *ibidem*.

(17) Un'esperienza in questa direzione è stata fatta con il corso presso l'Istituto Stati Maggiori Interforze, poi soppresso.

(18) Sulla formazione dei dipendenti pubblici cfr. S. CASSESE, *La formazione dei funzionari amministrativi. Un confronto internazionale e a che cosa serve la formazione dei dipendenti pubblici?*, in "Politica del diritto", rispettivamente 1985, pagg. 667-89 e 1989, pagg. 431-6.

(19) V. La legge 22 maggio 1959, n. 397, per il biennio del corso di laurea in ingegneria e la legge 30 novembre 1971, n. 1095, per il biennio dei corsi di laurea in giurisprudenza ed in economia e commercio. Cfr. S. RED, *Una esigenza primaria: la formazione dei quadri ufficiali dell'Esercito*, in "Rivista Militare", 1979, pagg. 2 e segg.

(20) I dati sono tratti dalla ricerca del CEMISS citata alla nota 15.

(21) S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983, pag. 71.

(22) S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana*, cit., pag. 238.

(23) C. D'ORTA, op. cit., pag. 208.

(24) C. D'ORTA, op. cit., pag. 209.

(25) P. FALCONE - A. POZZI, op. cit., pag. 667.

(26) Non a caso, infatti, con l'art. 1 bis del decreto-legge 19 dicembre 1984, n. 858, inserito dalla legge di conversione 17 febbraio 1985, n. 19, è stato escluso anche l'accesso dall'esterno alla dirigenza dell'Amministrazione Civile dell'Interno, in deroga alle disposizioni della citata legge n. 301/1984, tenuto conto degli analoghi interessi coinvolti.

(27) CEMISS, op. cit., pag. 14.

(28) P. FALCONE - A. POZZI, op. cit., pag. 668.

(29) L. POLI, op. cit., pag. 150.

(30) *Ibidem*. La soluzione di "una relativa mobilità orizzontale verso il comparto del pubblico impiego" per non penalizzare ulteriormente il personale militare rispetto a quello civile, è prospettata anche a conclusione della citata indagine del CEMISS (pag. 39), in previsione della necessità di restringere il vertice della piramide delle carriere militari.

(31) C. D'ORTA, op. cit., pag. 218.

CAPITOLO 4

IL TRATTAMENTO ECONOMICO DEGLI UFFICIALI

Angelo MARI

Sommario. 1. Premessa - 2. Assetto retributivo del personale militare nella legge 11.7.1980, n. 312 - 3. Gli adeguamenti successivi - 4. Trattamento base e progressioni stipendiali degli ufficiali dirigenti - 5. Trattamento economico accessorio - 6. Trattamento di quiescenza e di previdenza - 7. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Lo studio della disciplina normativa riguardante il trattamento economico degli ufficiali presuppone lo svolgimento di due brevi considerazioni preliminari, in ordine alle peculiari caratteristiche del campo di indagine che si andrà ad esplorare.

Innanzitutto è da tener presente che gli ufficiali sono divisi, per ciò che concerne la retribuzione, in due categorie: quelli considerati dirigenti e quelli che invece non lo sono.

Ora, mentre per i primi i meccanismi di determinazione della retribuzione sono stabiliti dalla legge senza un preciso riferimento ai corrispondenti dirigenti civili, per il personale militare non dirigente è stata introdotta, con la legge n. 312 del 1980, una equiparazione stipendiale tra i vari livelli civili istituiti dalla stessa legge e i gradi militari per i quali sono state stabilite le relative corrispondenze. Pertanto, la trattazione che segue non potendo prescindere dalla circostanza

appena citata fa riferimento all'evoluzione delle retribuzioni sia del personale dirigente, sia di quello non dirigente. Tra l'altro per il personale militare questa suddivisione risulta abbastanza artificiosa in quanto sia per il tipo di organizzazione gerarchica, sia per i meccanismi di avanzamento e di carriera, sia, infine, per i compiti affidati, quella dell'ufficiale è sicuramente un'unica professione che si differenzia quasi esclusivamente per i diversi livelli di responsabilità via via raggiunti.

In secondo luogo, considerando che nelle note seguenti si prende in esame la normativa riguardante il personale militare e civile, bisogna avvertire che le comparazioni svolte tengono conto soltanto degli aspetti statici, ossia non vengono considerati, in questo contesto, altri parametri oltre a quelli retributivi.

L'analisi sarà svolta avendo come riferimento la legislazione dell'ultimo decennio, quindi si partirà dalla legge n. 312 del 1980 fino ad arrivare alle recenti leggi 8 agosto 1990, n. 231 che ha introdotto interessanti innovazioni in tema di trattamento economico del personale militare, e 27 dicembre 1990, n. 404 che ha dettato "Nuove norme in materia di avanzamento degli ufficiali e sottufficiali delle Forze armate e del corpo della guardia di Finanza".

2. Assetto retributivo del personale militare nella legge 11.7.1980, n. 312

La legge 312 del 1980 costituisce una delle tappe fondamentali attraverso cui si è venuto faticosamente delineando l'attuale impianto normativo che disciplina il personale statale italiano (1).

Questa legge, infatti, nel dettare disposizioni per il nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato, ha abolito le carriere civili fino ad allora vigenti ed ha introdotto le qualifiche funzionali, alle quali corrispondono i livelli retributivi. Ogni qualifica comprende, poi, più profili

professionali definiti sulla base delle prestazioni di lavoro, in relazione al contenuto, ai requisiti culturali ed al grado di responsabilità. È stata superata, così, la classificazione gerarchica ed introdotto un modello organizzativo dove assumono rilievo le mansioni svolte e, quindi, la specifica professionalità dell'impiegato (2).

Le qualifiche funzionali inizialmente erano otto, successivamente, con D.L. 28 gennaio 1986, n. 9 convertito nella L. 24 marzo 1986, n. 78 è stata introdotta la nona.

La stessa legge 312 per ognuna delle qualifiche funzionali ha individuato specifiche caratteristiche professionali necessarie al nuovo inquadramento dei dipendenti già in servizio in riferimento soprattutto alla precedente qualifica di appartenenza (3) mentre ha demandato ad una apposita Commissione l'identificazione degli specifici profili professionali. Questi ultimi, a seguito del lavoro della Commissione predetta, sono stati individuati con D.P.R. 29 dicembre 1984 n. 1219 e sono ben 285 (4). L'attuazione delle disposizioni sopra richiamate si sta completando soltanto in questi ultimi tempi dopo progressivi adattamenti della normativa alle concrete realtà operative delle amministrazioni statali (5).

La sommaria descrizione delle vicende relative al personale civile appena svolta consente di affrontare il tema del personale militare avendo precisi termini di raffronto. Infatti, il titolo sesto della legge 312 nel dettare norme per le retribuzioni dei militari ha in effetti equiparato, anche se solo ai fini economici, questi ultimi al personale civile.

Come è stato messo in luce (6) poiché il personale militare continua ad essere ordinato per gradi gerarchici, come è connaturale ai suoi particolari ordinamenti, per esso non è prevista una classificazione per qualifiche funzionali. Tuttavia, a tutti i gradi di livello sub dirigenziale (ossia a quelli fino a tenente colonnello) sono attribuiti stipendi iniziali di un livello che ha corrispondenza in quelli dal quarto all'ottavo livello del personale civile (art. 137 L. 312) come risulta della seguente tabella.

LIVELLI	GRADI
quarto	carabiniere, appuntato, sergente
quinto	sergente maggiore, maresciallo ordinario, maresciallo capo
sesto	maresciallo maggiore, maresciallo maggiore aiutante o scelto, aiutante di battaglia e sottotenente
settimo	tenente e capitano
ottavo	maggiore e tenente colonnello

Come si vede chiaramente, data la non coincidenza dei livelli con il numero dei gradi della gerarchia militare, spesso a gradi diversi (e persino a stati giuridici diversi, es. maresciallo capo e sottotenente, tenente e capitano, ecc.) è assegnato lo stesso livello retributivo iniziale, per cui nell'ambito di tali aggregazioni le promozioni non comportano mutamenti di livello stipendiale, ma la progressione economica si determina solo in virtù degli effetti dei rinnovi triennali del trattamento economico del personale militare non dirigente.

Per quanto riguarda, infine, gli stipendi degli ufficiali di grado più elevato, colonnelli e generali, l'articolo 142 della stessa legge 312 dispone che ad essi si applichino le medesime norme riguardanti il personale dirigente civile. In effetti, però, per quest'ultimo personale non venivano determinati criteri per la definizione della retribuzione ma, "in attesa che apposita legge provveda alla riforma dello stato giuridico ed economico della dirigenza statale... le retribuzioni oggi spettanti sono elevate in ragione del 40 per cento".

Come si vedrà in maniera più approfondita successivamente (7) ancora oggi persiste la stessa situazione, ossia gli adeguamenti degli stipendi vengono determinati con leggi specifiche che si sommano e si stratificano in attesa della tanto auspicata riforma.

L'equiparazione dei gradi più elevati dei militari (da colonnello in poi) ai dirigenti civili risponde, nel contesto della legge n. 312, alla necessità di definire i parametri retributivi degli ufficiali superiori, che, come si è visto, non sono inquadrati nei livelli stipendiali.

In realtà, il problema della equiparabilità delle funzioni degli alti gradi militari a quelli dei dirigenti civili ha origini più remote ed è legato alla questione della possibilità di affidare ai militari alcuni compiti di direzione nell'ambito della struttura organizzativa (civile) del Ministero della Difesa. Infatti, l'art. 41 del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, sulla disciplina delle funzioni dirigenziali, ha espressamente confermato la possibilità di conferire agli ufficiali funzioni di dirigenza amministrativa per quelle precisate nei decreti delegati 11 novembre 1965, n. 1477 e n. 1478 (8). Però, per il personale militare, non è la funzione affidata che determina l'equiparazione ai dirigenti, ma il fatto che gli stessi esplicino funzioni dirigenziali nell'esercizio dell'azione di comando di direzione e di ricerca e sviluppo in campo tecnico scientifico (9).

La legge base sulla dirigenza militare è la n. 804 del 10 dicembre 1973. Essa ha originato un'artificiosa suddivisione della gerarchia militare, rivelandosi alla prova successiva dei fatti meno vantaggiosa di quella prevista per altri settori della Pubblica Amministrazione (10). Questa legge, infatti, ha rideterminato le tabelle organiche degli ufficiali superiori e ridisegnato i meccanismi di avanzamento, nonché aggiornato gli stipendi e le varie indennità.

3. Gli adeguamenti successivi

Nel paragrafo precedente si è visto che in sostanza la legge 312 ha legato le retribuzioni dei militari a quelle del personale civile. Però, mentre per quest'ultimo la determinazione dello stipendio avviene attraverso le fasi della contrattazione collettiva, compiutamente disciplinata ora dalla legge quadro per il pubblico impiego (11), per il personale militare è necessaria una legge di adeguamento, essendo questa una delle materie sottratte alla contrattazione.

Un primo adeguamento dei livelli retributivi della legge 312 si è avuto con il D.L. 6 giugno 1981, n. 283, convertito in

legge 6 agosto 1981, n. 432 il cui titolo significativo è: "Copertura finanziaria dei Decreti del Presidente della Repubblica di attuazione degli accordi contrattuali triennali relativi al personale civile dei Ministeri, nonché concessione di miglioramenti economici al personale civile e militare escluso dalla contrattazione".

La legge citata, al titolo quinto, nello stabilire gli stipendi annui lordi iniziali dei militari, ha introdotto espressamente il livello sesto bis e di fatto il livello ottavo bis, per cui non vi è più completa corrispondenza tra livelli retributivi militari e civili, ma piuttosto le retribuzioni civili costituiscono la base di riferimento per l'adeguamento di quelle militari. La situazione attuale in definitiva risulta essere la seguente:

LIVELLI	GRADI
quarto	carabiniere, appuntato
quinto	sergente, sergente maggiore, maresciallo ordinario, maresciallo capo
sesto	maresciallo maggiore
sesto bis	maresciallo maggiore con minimo cinque anni di anzianità, sottotenente
settimo	tenente e capitano
ottavo	maggiore
ottavo bis	tenente colonnello

Inoltre, con lo stesso adeguamento, si è stabilito che la progressione economica si sviluppa in otto classi biennali di stipendio dell'otto per cento, computato sullo stipendio iniziale di livello, e in successivi aumenti periodici biennali del due e mezzo per cento computati sull'ultima classe di stipendio.

Dopo questo primo adeguamento la retribuzione del personale delle forze armate subisce una notevole differenziazione in connessione con il corpo di appartenenza.

Infatti, con la legge 1 aprile 1981, n. 121, concernente il nuovo ordinamento della pubblica sicurezza, si introduce la contrattazione collettiva anche per il personale (ormai smilita-

rizzato) della Polizia di Stato, la cui retribuzione è pertanto definita attraverso accordi triennali. Con successiva legge 20 marzo 1984, n. 34 il trattamento economico della Polizia di Stato viene esteso anche al personale dell'Arma dei Carabinieri e dei Corpi della Guardia di finanza, degli agenti di custodia e forestali dello Stato. Dato questo riferimento normativo ci si chiede se sia possibile estendere detto trattamento anche al resto del personale militare. Numerose sentenze del giudice amministrativo (12) sembrano escludere in maniera decisa tale possibilità in quanto non esiste al riguardo una specifica disposizione di legge.

Tuttavia, è interessante notare come nelle leggi di adeguamento degli stipendi del personale militare (ad esempio, la richiamata legge n. 231/1990), che saranno appresso esaminate, si riscontra una progressiva tendenza ad estendere i benefici accordati alla Polizia di Stato anche a questo settore delle forze armate.

Tra il primo adeguamento di cui si è detto e quello attuale di cui poi si dirà, è stato emanato il D.L. 16 settembre 1987, n. 379, convertito nella legge 14 novembre 1987, n. 468, contenente misure urgenti per la concessione di miglioramenti economici al personale militare. Questa legge, innanzi tutto elimina, come già avvenuto per i civili, la progressione economica per classi e scatti introducendo la cosiddetta retribuzione individuale di anzianità, ossia il congelamento degli scatti in godimento al 31 dicembre 1986 (art. 1 comma 3). Inoltre, dispone che in assenza di nuova normativa in materia di salario di anzianità, la retribuzione individuale verrà incrementata di una somma corrispondente al valore delle classi secondo il sistema di cui alla legge 34/1984 concernente la copertura finanziaria per l'accordo della Polizia di Stato.

Una interessante novità introdotta dalla legge in esame è una parziale omogeneizzazione stipendiale con le forze di Polizia concessa agli ufficiali con i gradi di capitano, maggiore, tenente colonnello o colonnello che abbiano prestato 15 o 25 anni di servizio dalla nomina a tenente (art. 1 comma 8).

La disposizione citata ha voluto in questo modo colmare gli eccessivi squilibri esistenti tra le varie forze: "in attesa di una

legge organica di riordino sia per quanto riguarda il trattamento retributivo che le norme di avanzamento per tutto il personale militare". Ulteriore elemento di innovazione è costituito dall'attribuzione di un assegno funzionale annuo lordo ai sottufficiali che abbiano compiuto diciannove anni di servizio, il quale si aggiunge alla retribuzione individuale di anzianità (art. 1 comma 9).

L'art. 2 della stessa legge 468/87 istituisce poi, per il personale militare, un'indennità forfettaria annua lorda non pensionabile, calcolata in percentuale dello stipendio iniziale tabellare del grado effettivamente rivestito. Per gli ufficiali fino al grado di tenente colonnello la misura è del venti per cento, per colonnelli e generali la percentuale è del 10.

La legge più recente in tema di trattamento economico del personale militare è la n. 231 dell'8 agosto 1990, di cui si è già detto. Anche qui ci troviamo di fronte alla esigenza di omogeneizzazione del personale militare a quello di polizia che evidentemente gode di un trattamento globale più favorevole rispetto agli altri corpi.

Tant'è, che il comma 3 dell'articolo 5, oltre ad adeguare gli importi previsti dalla legge 468/87 di cui prima si è detto, ha disposto le seguenti ulteriori forme di allineamento:

- ai tenenti colonnelli che abbiano prestato servizio militare per 15 anni senza demerito dalla nomina a tenente, è attribuito lo stipendio spettante al colonnello con relative modalità di determinazione e progressione economica;
- ai colonnelli che abbiano prestato servizio militare senza demerito per 25 anni dalla nomina a tenente, è attribuito lo stipendio spettante al generale di brigata.

A conclusione di questo paragrafo si può dire che l'andamento delle retribuzioni tabellari iniziali del personale militare fino al grado di tenente colonnello, anche se sottratto alla contrattazione collettiva, segue in realtà i livelli stipendiali definiti dagli accordi triennali stipulati per il personale civile statale. Solo per fare un esempio si riportano nella tabella che segue i valori stipendiali del personale civile di cui al recente d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 (regolamento per il recepimento

delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 settembre 1989 concernente il personale del comparto dei Ministeri) e del personale militare di cui alla legge 8 agosto 1990, n. 231:

LIVELLI	Personale Civile	Personale Militare
quinto	10.081.000	10.081.000
sesto	11.331.000	11.331.000
sesto bis		12.331.000
settimo	13.331.000	13.331.000
ottavo	15.531.000	15.531.000
ottavo bis		17.084.000
nono	18.081.000	

Quindi, in concreto, ciò che differenzia gli stipendi netti percepiti dai militari inquadrati fino al livello ottavo bis, da quelli del corrispondente personale civile sono le indennità che a vario titolo concorrono alla determinazione del reddito complessivo. La stessa situazione si verifica anche per i dirigenti, in quanto, come di seguito si vedrà, l'andamento degli stipendi base risulta essere pressoché identico sia per i civili sia per i militari.

Pertanto, è opportuno distinguere (13) il trattamento economico fondamentale (stipendio, indennità integrativa speciale e quote di aggiunta di famiglia) dal trattamento economico accessorio, costituito appunto dalle varie indennità. Tale distinzione è più che mai utile se si vuole comparare il rapporto che esiste tra retribuzione complessiva dei militari e dei civili riferito al personale non dirigente con lo stesso rapporto riferito ai livelli più alti delle due carriere (14).

4. Trattamento base e progressioni stipendiali degli ufficiali dirigenti

Il trattamento economico del personale militare, come

prima si è visto, è stabilito dalla legge, la quale, però, non fa altro che prendere come criterio di determinazione dei nuovi livelli stipendiali quanto già stabilito in sede di contrattazione collettiva sia per il personale civile, sia per la polizia di Stato e si è visto che la situazione non muta per i dirigenti, i cui stipendi sono adeguati in modo tale da far corrispondere a parità di grado una identica retribuzione di base. Fin da ora si può affermare che le retribuzioni complessive dei militari si collocano a metà strada tra i due suddetti tipi di personale (civili e polizia) e che esistono forti spinte tendenti ad estendere il trattamento della polizia anche ai gradi militari. Discorso a parte merita il personale dirigente. Per esso si ha una equiparazione economica che scaturisce dalle pressioni delle varie categorie di personale che assume a parametro di riferimento il trattamento al momento più favorevole riservato a gradi simili. In sostanza i dirigenti militari "rincorrono" quelli civili e viceversa. Ma vediamo brevemente qual è la situazione attuale in materia.

Come è noto con il citato d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 è stata istituita, anche per le amministrazioni dello Stato la figura del dirigente. L'area dirigenziale comprende più qualifiche, tra cui quelle ministeriali di primo dirigente, dirigente superiore e direttore generale (15). Per ciò che concerne il trattamento economico l'art. 50 del d.P.R. 748 ha introdotto il principio della onnicomprensività retributiva che consiste nel divieto di corrispondere ai dirigenti ulteriori indennità per l'espletamento di funzioni istituzionali strettamente connesse con la carica ricoperta. Lo stipendio dei dirigenti è comunque scisso in due voci: lo stipendio base e l'indennità di funzione (prevista per primi dirigenti e dirigenti superiori). In realtà attualmente la retribuzione è unica ed i dirigenti civili sono lontani dal considerare lo stipendio onnicomprensivo, infatti, sono state ritenute pienamente legittime (16) tutte le varie forme di compensi aggiuntivi, derivanti dalla partecipazione a varie commissioni ed organi collegiali, che ogni dirigente normalmente percepisce.

Il trattamento economico del personale dirigente è stato recentemente adeguato con il D.L. 27 dicembre 1989, n. 413, convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 37. Anche questa legge ridefinisce i valori stipendiali "in attesa della entrata in vigore della legge di riordino della dirigenza pubblica" muovendosi quindi sulla scia dei meccanismi di adeguamento prima esaminati. In sostanza, per il personale dirigente civile e militare dello Stato le misure degli stipendi iniziali annui lordi sono incrementate del quindici per cento a decorrere dal 1° marzo 1989. In definitiva gli stipendi annui oggi vigenti sono i seguenti:

CIVILI	MILITARI	STIPENDIO (milioni)
Dirigente Generale (B)	Generale C.A.	69
Dirigente Generale (C)	Generale Div.	56
Dirigente Superiore	Generale Brig.	42
Primo Dirigente	Colonnello	31

Il sistema della progressione economica per il personale dirigente è tuttora ispirato al meccanismo delle classi e degli scatti in conformità alle disposizioni di cui al D.L. 10 maggio 1986, n. 154 convertito nella legge 11 luglio 1986, n. 341, la quale ha determinato in via provvisoria gli avanzamenti economici.

Anche il sistema di definizione della retribuzione dei dirigenti è oggetto di riflessione. Infatti, il testo del disegno di legge 3464 prevede all'art. 17 le procedure per la rideterminazione del trattamento economico dei dirigenti, che sarà costituito dallo stipendio, variante a seconda del livello di appartenenza, dall'indennità di funzione legata all'effettivo esercizio di incarichi dirigenziali e dell'indennità integrativa speciale. Si prevede inoltre un adeguamento automatico delle retribuzioni, sul modello di quello oggi vigente per la magistratura, calcolato sulla media degli incrementi di stipendio degli altri pubblici dipendenti tenendo anche conto di nuovi

criteri per la valutazione della anzianità di servizio e dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi assegnati. Detti criteri direttivi riguardano sia il personale civile, sia quello militare, con l'effetto di perequare i rispettivi trattamenti e quindi di eliminare le eventuali posizioni più favorevoli.

5. Trattamento economico accessorio

Il trattamento economico accessorio per il personale militare comprende, oltre alle indennità prima esaminate (assegno funzionale, omogeneizzazione stipendiale e indennità militare), anche alcune indennità operative che variano a seconda dello specifico incarico ricoperto. La legge fondamentale in materia, oggi vigente, è la n. 78 del 23 marzo 1983 che, a sua volta, ha aggiornato le indennità operative del personale militare già disciplinate dalla legge 5 maggio 1976, n. 187. La legge n. 78 prima ricordata, all'art. 1, nell'individuare l'area di applicazione delle proprie norme, fa una "dichiarazione di principio" che costituisce il presupposto oggettivo per la corresponsione delle varie maggiorazioni. Infatti, si afferma che "in relazione alla peculiarità dei doveri che distinguono la condizione militare nelle sue varie articolazioni, determinando uno speciale stato giuridico, di carriera e di impiego contrassegnato da particolari requisiti di idoneità psicofisica, dalla assoluta e permanente disponibilità al servizio ed alla mobilità di lavoro e di sede, dalla specialità della disciplina, dalla selettività dell'avanzamento e dalla configurazione dei limiti di età", al personale militare compete un particolare trattamento economico, ovviamente, più favorevole rispetto agli altri dipendenti civili dello Stato.

Le indennità operative previste, che saranno sinteticamente illustrate, sono le seguenti:

- *indennità di impiego operativo*, che è una maggiorazione mensile spettante a tutti i militari divisi in tre fasce di gradi, la prima comprendente gli ufficiali e i sottufficiali fino al grado di sergente maggiore; la seconda comprendente i sergenti maggiori con meno di 14 anni di servizio ed

i sergenti con più di 4 anni; la terza per i sergenti con meno di 4 anni;

indennità di impiego operativo per reparti di campagna, che consiste in un incremento (115 o 125 per cento) dell'indennità precedente accordato al personale in servizio presso comandi, enti, reparti e unità di campagna specificati dalla stessa legge (corpi d'armata, divisioni, brigate e aereobrigate, stormi, gruppi, reparti e unità);

indennità di imbarco, che è riservata ai militari imbarcati su navi di superficie in armamento o in riserva iscritte nel quadro del naviglio militare (170 per cento dell'indennità operativa) ed a quelli imbarcati su sommergibili (incremento del 220 per cento di quella operatività);

indennità di aereonavigazione, che è riservata ai militari dell'aeronautica appartenenti ai ruoli naviganti, agli altri militari impiegati a bordo di aviogetti supersonici biposto da combattimento ed ai paracadutisti secondo due fasce di gradi;

indennità di volo, riservata a tutti i militari facenti parte degli equipaggi fissi di volo;

indennità per il controllo dello spazio aereo, spettante agli ufficiali e sottufficiali in possesso delle prescritte abilitazioni ed adibiti alle operazioni di controllo dello spazio aereo;

indennità supplementare di marcia e di prontezza operativa, riservata ai militari limitatamente ai giorni di effettivo servizio collettivo in drappelli di almeno 10 uomini fuori dell'ordinaria sede di servizio;

- *indennità supplementare per truppe da sbarco per unità anfibe e per incursori subacquei*, anche questa maggiorazione, come la precedente, spetta limitatamente ai giorni di effettiva partecipazione ad operazioni ed esercitazioni;

indennità supplementare di comando navale, di mancato alloggio e di fuori sede, spetta ad ufficiali e sottufficiali quando sono in comando di unità navali o gruppi di unità e si cumula con l'indennità di imbarco;

- *indennità supplementari per servizio idrografico e per partico-*

lari incarichi espletati a bordo delle unità navali, spetta a chi è imbarcato su unità navali impegnate nelle campagne idrografiche, cablografiche e per il servizio dei fari, fanali e segnalazioni marittime;

- *indennità supplementari per pronto intervento aereo, per piloti collaudatori sperimentatori, per piloti istruttori di volo o di specialità e compensi di collaudo, spettano a chi in possesso del brevetto militare di pilota, sia in servizio come pilota di linea presso i gruppi, le squadriglie e gli altri reparti di volo mantenuti in stato costante di pronto intervento; a chi svolge mansioni di pilota collaudatore-sperimentatore ed a chi svolge funzioni di istruttore;*
- *indennità supplementare per servizio presso poligoni permanenti, installazioni e infrastrutture militari, stazioni radio e radar con compiti tecnico-operativi militari di carattere speciale, la determinazione di questa indennità è lasciata alla discrezionalità del Ministro della difesa, il quale, su proposta del Capo di stato maggiore della difesa, può attribuirla al personale che presta servizio in via continuativa presso poligoni, stazioni radio, ecc.*

Da questa rapida carrellata si evince che le indennità sono sostanzialmente riconducibili a due categorie: quelle ordinarie e quelle supplementari. Per questo, la stessa legge 78/83 prevede che non siano cumulabili tra loro le indennità ordinarie (le prime sei dell'elenco precedente), salvo la facoltà concessa ai singoli di optare per quella ritenuta più favorevole.

È interessante notare come le maggiorazioni suddette siano valutate agli effetti pensionistici e vadano, quindi, ad aggiungersi alla base stipendiale pensionabile. D'altronde, la stessa giurisprudenza amministrativa (17) ha ritenuto l'indennità di impiego operativo come maggiorazione di natura stipendiale, in quanto presenta il requisito della generalità. Pertanto essa è computabile anche ai fini della tredicesima mensilità.

Per ciò che concerne gli adeguamenti, le varie indennità seguono lo stesso meccanismo di allineamento degli stipendi. Infatti, esse sono state rivalutate prima con la legge 5 luglio

1986, n. 342 e, recentemente, con la legge 5 agosto 1990, n. 231 più volte citata.

Per concludere questo paragrafo, si ricorda che accanto al trattamento economico accessorio, sia per i militari sia per i civili, esistono forme di retribuzione indiretta non monetaria (18) (come, ad esempio, mense, spacci, attrezzature varie) le quali concorrono alla determinazione del reddito complessivo in termini di benefici raggiunti.

6. Trattamento di quiescenza e di previdenza

Tra i diritti patrimoniali dei dipendenti statali sono compresi quelli legati all'estinzione del rapporto di lavoro. Infatti, la cessazione dal servizio fa nascere il diritto a pensione (o alla indennità una tantum) ed alla indennità di buonuscita (liquidazione).

La pensione è una prestazione periodica corrisposta dallo Stato, dopo la cessazione dal servizio, agli impiegati o alle loro famiglie, in misura proporzionata alla durata del servizio prestato ed all'ammontare degli stipendi percepiti (19) mentre la liquidazione è una somma di denaro erogata una tantum.

Il trattamento di quiescenza è disciplinato per il personale statale civile e militare dal Testo Unico approvato con d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092; il trattamento di previdenza dal Testo Unico approvato con d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032. Vediamo ora come si determinano gli ammontare dei due benefici in riferimento prima ai civili poi ai militari.

Per il personale civile, il diritto a pensione si consegue:

- in caso di cessazione dal servizio per limiti di età, dopo 14 anni, 6 mesi ed un giorno di servizio effettivo;
- in caso di cessazione dal servizio per motivi di salute (dispensa per inabilità fisica) dopo 14 anni 6 mesi ed 1 giorno;
- in caso di dimissione, decadenza o destituzione dopo 19 anni, 6 mesi ed 1 giorno di servizio effettivo.

Gli elementi sulla cui base viene calcolata la pensione sono: servizio effettivo, servizio utile e base pensionabile.

Il servizio effettivo è il risultato della somma di più periodi contributivi risultante dal servizio effettivamente prestato, dagli altri servizi prestati in qualità di dipendente statale, dal servizio militare e dai servizi riscattati e ricongiunti.

Il servizio utile si ottiene aggiungendo al servizio effettivo i servizi computabili (es. campagne di guerra).

Per la base pensionabile si fa riferimento all'ultimo stipendio ed alle altre indennità valutabili.

Per ciò che concerne il personale militare, il trattamento pensionistico prevede, accanto alla pensione, l'indennità d'ausiliaria (per il personale che transita per tale posizione) e l'indennità speciale di riserva.

La base pensionabile è costituita invece, oltre che dallo stipendio del grado ricoperto al momento del congedo definitivo, dall'indennità operativa e dal servizio utile calcolato, però, con le particolari super valutazioni previste dalla legge (20).

Infatti, agli ufficiali collocati in quiescenza per limiti di età, giudicati idonei per la promozione sono corrisposti, all'atto della cessazione dal servizio, ai fini della liquidazione della pensione e della indennità di buonuscita, sei aumenti periodici del 2,50 per cento, calcolati sullo stipendio spettante al grado rivestito e in aggiunta a qualsiasi altro beneficio attribuito.

Inoltre, una speciale indennità spetta al personale militare che dal servizio attivo viene collocato in ausiliaria.

Essa è corrisposta per tutto il periodo di permanenza in tale posizione (ora 8 anni — art. 6 L. 404/90) ed equivale all'80 per cento della differenza fra il trattamento di quiescenza spettante e quello d'attività che viene dato al pari grado di servizio nello stesso ruolo e con la stessa anzianità.

L'indennità di ausiliaria, al termine degli otto anni, è computata anche ai fini della pensione definitiva.

Il meccanismo appena illustrato è volto ad allineare il trattamento di quiescenza a quello del personale ancora in servizio e tiene conto dei più bassi limiti di età previsti dalla legge per il congedo definitivo dei militari.

Ulteriori indennità prevista per il personale militare in

quiescenza è quella cosiddetta speciale o di riserva. Essa spetta agli ufficiali collocati in ausiliaria per età, oppure in applicazione delle disposizioni sull'avanzamento ed ancora a chi è collocato in congedo assoluto per ferite o lesioni dipendenti da cause di servizio. Questa speciale indennità è corrisposta per la durata di otto anni e, comunque, non oltre il compimento del 65° anno di età.

Infine, è opportuno evidenziare che i benefici previsti dall'art. 1 bis del decreto legge n. 814/1978, convertito nella legge 19 febbraio 1979, n. 52, consistenti nel computo ai fini della liquidazione della pensione e dell'indennità di buonuscita degli anni di servizio ancora mancanti per il raggiungimento dei limiti di età sono stati ritenuti (21) applicabili a tutto il personale militare dirigente.

Il trattamento di previdenza (indennità di buonuscita) viene corrisposto sia per i civili sia per i militari sulla base del servizio effettivo che deve essere di almeno un anno; esso è pertanto indipendente dal raggiungimento degli anni di servizio necessari per il diritto alla pensione.

In definitiva, per quanto riguarda l'aspetto pensionistico, la situazione del personale militare è decisamente più vantaggiosa rispetto a quello civile proprio perché è prevista una serie di maggiorazioni aggiuntive al trattamento normale.

7. Considerazioni conclusive

Dall'analisi fin qui svolta emerge chiaramente che la materia del trattamento economico del personale militare non ha trovato ancora un assetto soddisfacente, sia sul piano normativo, sia sotto l'aspetto propriamente retributivo. Infatti, comparando gli stipendi percepiti dai militari con quelli percepiti dal personale civile non si ha un andamento lineare di raffronto, ma piuttosto le rispettive posizioni variano con le singole tappe intermedie rappresentate dagli avanzamenti di carriera. Come è stato messo in evidenza dal recente rapporto di ricerca presentato dal centro militare di studi strategici nel dicembre 1989 (22) riguardante le remunerazioni dei dipen-

denti direttivi statali, la confrontabilità delle due posizioni (militari e civili) non è corretta sotto l'aspetto metodologico se non si costruiscono profili di carriera che tengano conto delle numerose variabili implicate nei diversi percorsi di avanzamento (età di accesso, velocità di progressione giuridica, tassi di selettività, ecc.).

Il lavoro citato, muovendo dalle basi metodologiche descritte, ha infatti dimostrato che la carriera militare rispetto a quella del personale civile risulta più lenta, più corta e sicuramente più selettiva, con le conseguenti ripercussioni anche sul piano retributivo.

La realtà muta se si passa all'analisi dei trattamenti pensionistici. Qui la pensione dei militari è più vantaggiosa rispetto a quella dei civili grazie al diverso meccanismo di calcolo della base pensionabile illustrato in precedenza.

Questo stato di cose è probabilmente noto a tal punto che, come si è visto, negli interventi legislativi di adeguamento stipendiale del personale militare si è cercato continuamente di omogeneizzare questa retribuzione a quella più vantaggiosa della Polizia di Stato. Pertanto, si è creata una situazione tale per cui, a fronte di un adeguamento necessario degli stipendi militari a quelli civili, rideterminati ogni triennio con la contrattazione collettiva, si ha un ulteriore punto di riferimento rappresentato dai livelli retributivi della Polizia i quali, tra l'altro, sono già stati accordati ai Carabinieri, alla Guardia di Finanza ed ai corpi degli agenti di custodia e forestali dello Stato.

In definitiva, le retribuzioni del personale statale civile e militare (e questo vale soprattutto per i dirigenti) si rincorrono e si stratificano l'una sull'altra in modo da costituire di volta in volta la base di riferimento per le rivendicazioni della categoria che in quel momento ritiene di essere più svantaggiata rispetto alle altre.

In sostanza ognuna cerca di mantenere il proprio status cercando di acquisire, per addizione e non per sostituzione, ciò che altri ha ottenuto prima di lui.

Classico esempio di quanto appena detto si rinviene nella disposizione contenuta nell'articolo 22 bis del decreto legge 21

settembre 1987, n. 387, convertito nella legge 20 novembre 1987, n. 472.

Essa estende il cosiddetto "galleggiamento", ossia l'allineamento stipendiale alla retribuzione più favorevole goduta dal parigrado con anzianità pari o inferiore appartenente al medesimo ruolo già prevista per i militari dall'articolo 4, comma 3, della legge 20 novembre 1982, n. 869, al personale della Polizia di Stato, ai dirigenti civili del Ministero dell'interno e agli appartenenti ai Corpi degli agenti di custodia e forestale dello Stato. In conclusione, si può affermare che per migliorare effettivamente la situazione economica degli ufficiali rispetto ai corrispondenti gradi civili è necessario cambiare punto di riferimento spostandosi dalle retribuzioni del personale civile a quelle della Polizia di Stato.

NOTE

(1) Per i profili storici e per un quadro completo dell'attuale assetto normativo, vedi C. D'ORTA, *Il pubblico impiego*, Roma, NIS, 1989.

(2) Cfr. G. CAIANO, *Lo stato di attuazione della legge 11.7.1980, n. 312*, in "Riv. trim. dir. pub.", n. 2, 1983.

(3) Cfr. A. MASTRAGOSTINO, *Considerazioni sulla qualifica funzionale e nuovo modello di organizzazione del personale della pubblica amministrazione*, in *Foro Amministrativo*, I, 1980, pagg. 1865 ss.

(4) Per la ricostruzione delle vicende in materia v. S. CASSESE, *Presentazione*, in *Il nuovo assetto professionale dei dipendenti statali*, Quaderni di Funzione Pubblica, 1985.

(5) Gli anni ottanta assumono un significato particolare per il pubblico impiego. Infatti, nel 1983 è stata emanata la legge quadro n. 93 che ha introdotto la contrattazione collettiva per il personale pubblico. Con la legge 22 agosto 1985, n. 444 sono state snellite le procedure per l'accesso agli impieghi statali. Da ultimo, la recente legge 7 luglio 1988, n. 254 ha dettato disposizioni per il definitivo inquadramento di tutti i dipendenti.

(6) A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovine 1989, p. 300.

(7) vedi paragrafo 4.

(8) Così I. SCIARRETTA, *L'amministrazione della Difesa*, Modena, Mucchi, 1974, pag. 96.

(9) Le funzioni degli ufficiali militari sono più estese di quelle affidate al personale civile, proprio per la diversa struttura organizzativa di riferimen-

to. Per un'attenta analisi della complessità del ruolo affidato ai capi militari, v. *Il capo militare moderno*, pubblicazione Centro Alti Studi Difesa, Roma, 1984.

(10) Cfr. F. CERVONI - C. COCOZZA, *L'avanzamento degli ufficiali*, in Riv. Mil., n. 3, 1983.

(11) L. 29 marzo 1983, n. 93. Per alcune valutazioni v. M. S. GIANNINI, *Considerazioni sulla legge quadro per il pubblico impiego*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1983.

(12) Cfr. Cons. St. sez. IV, 14 luglio 1987, n. 429; TAR Lazio, sez. I, 23 febbraio 1987, n. 447; 21 luglio 1988, n. 1101; 14 dicembre 1988, n. 1763.

(13) Cfr. P. FALCONE - A. POZZI (a cura di), *Il pubblico impiego nella giurisprudenza*, Milano, 1990, pag. 817.

(14) vedi paragrafo 7.

(15) Cfr. A. GROSSO, *La dirigenza statale*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *La dirigenza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1990.

(16) Un'ampia analisi della giurisprudenza in materia è riportata in P. FALCONE - A. POZZI (a cura di) op. cit., pagg. 676-677.

(17) Cfr. TAR Lazio, sez. I, 5 novembre 1984, n. 1014.

(18) Un'interessante analisi del problema è riportata in S. POCHINI, *Forme di retribuzione indiretta non monetaria: effetti sulle retribuzioni effettive dei dipendenti ministeriali*, in Riv. Trim. di Scienza dell'Amm., n. 1, 1981, pagg. 75 e ss.

(19) Così G. LANDI - G. POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1983, pag. 457.

(20) Cfr. ad esempio la legge 19 maggio 1986, n. 224.

(21) Cfr. Cons. Stato, sez., IV, 10 agosto 1983, n. 642 e n. 643.

(22) Lo studio comparato è stato recentemente pubblicato da un numero monografico della rivista militare 1990 dal titolo: *Profili di carriera e remunerazioni del personale militare e civile dell'amministrazione dello Stato delle qualifiche direttive e dirigenziali*.

CAPITOLO 5

COMPITI E RESPONSABILITÀ DELLA DIRIGENZA MILITARE

Mirella BARBATO

Sommario. 1. Dirigenza militare e civile. Peculiarità - 2. Compiti tecnico-operativi - 2.1. Compiti connessi alla funzione di comando - 2.2. Compiti di studio e ricerca - 3. Compiti tecnico-amministrativi - 3.1. Compiti di indirizzo e di direzione - 3.2. Programmazione operativa e programmazione tecnico-finanziaria - 3.3. Poteri negoziali e di spesa - 3.4. Compiti ispettivi e di controllo - 4. Particolari compiti dell'arma dei Carabinieri - 5. Responsabilità della dirigenza militare - 6. Responsabilità dei dirigenti militari ex art. 19 del D.P.R. 748 del 1972 - 7. Responsabilità per i risultati dei dirigenti civili dello Stato nel D.D.L di riforma della dirigenza pubblica - 8. Applicazione alla dirigenza militare di una responsabilità per i risultati dell'azione dirigenziale.

1. Dirigenza militare e civile. Peculiarità

Qual è il ruolo del dirigente militare nell'ambito dell'organizzazione militare e quali compiti egli svolge?

Secondo l'accezione più comune il dirigente è colui che partecipa alle scelte, realizza le finalità dell'ente e si assume le responsabilità nell'area delle sue competenze.

Tale definizione è accettabile anche per il dirigente militare il quale, però, a differenza della maggior parte dei dirigenti della pubblica amministrazione, è più orientato ad una funzione efficientistica della propria attività che ad una

funzione giuridico formale. Egli, cioè, tiene più in conto gli obiettivi da raggiungere che le procedure da seguire. Le funzioni dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono state disciplinate con il D.P.R. 30 giugno 1972 n. 748, emanato in esecuzione della legge di delega 18 marzo 1968 n. 249. Peculiarità essenziale della nuova normativa è, da un lato, l'aver nettamente distinto le attribuzioni e la responsabilità del Ministro da quelle dei dirigenti e, dall'altro, l'aver attribuito, istituzionalmente, funzioni proprie ai dirigenti, ai quali, se preposti ad uffici centrali o periferici, nell'ambito delle loro mansioni, è altresì demandata la rappresentanza dell'amministrazione. Le disposizioni di cui al D.P.R. n. 748/72 non sono, però, applicabili agli ufficiali che svolgono analoghe funzioni dirigenziali nella struttura delle Forze armate, eccezione fatta per gli ufficiali generali cui sia conferiti l'incarico di direttore generale o centrale. E questo in considerazione che le particolari caratteristiche da cui discendono le attribuzioni demandate agli ufficiali, il diverso sviluppo di carriera, il peculiare sistema di avanzamento, le condizioni di impiego, rendono atipiche le funzioni dei dirigenti militari. L'art. 41 del D.P.R. n. 748/72 stabilisce che possono essere conferite agli ufficiali funzioni di dirigenza amministrativa presso il Ministero della difesa per quelle precisate nel D.P.R. 18 novembre 1965, n. 1477 (Ordinamento dello stato maggiore della difesa e degli stati maggiori dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica in tempo di pace) e nel D.P.R. 18 novembre 1965 n. 1478 (Riorganizzazione degli uffici centrali del Ministero della difesa). Tali materie sono dettagliatamente indicate nei due citati testi legislativi e riguardano lo svolgimento dell'attività degli stati maggiori e degli uffici centrali, nonché delle direzioni generali del Ministero della difesa e di altri organi ministeriali e non hanno bisogno di particolari commenti.

Va detto, anche, che la legge 10 dicembre 1973, n. 804 — che detta norme per l'attuazione della legge 18 marzo 1968, n. 249, quale risulta modificata dall'art. 12 della legge 28 ottobre 1970 n. 775, nei confronti degli ufficiali dell'Esercito, della

Marina e dell'Aeronautica — non stabilisce una specifica disciplina della funzione dirigenziale amministrativa né fa riferimento al D.P.R. n. 748/72, per cui le funzioni dirigenziali sono da ritenersi esclusivamente quelle di cui all'art. 41 del decreto delegato, in relazione ai già citati decreti del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1477 e 1478.

Con il decreto delegato n. 748/72 e relativa tabella sono state precisate le funzioni dei dirigenti generali (di livello C, id est generali di divisione o grado equiparato), che sono di direttore generale e direttore centrale, e dei primi dirigenti (di livello E, id est colonnelli o grado equiparato), che sono di direttore di divisione, vice-consigliere ministeriale ed ispettore capo, mentre per i dirigenti superiori (di livello D, id est generali di brigata o grado equiparato) sono stati previsti solo incarichi di vice direttore generale o centrale, di consigliere ministeriale aggiunto e di ispettore generale. Pertanto, l'espletamento delle altre specifiche funzioni connesse alla qualifica di dirigente superiore è possibile solo su delega del direttore generale per le materie di competenza dello stesso direttore generale (es. approvazione progetti di importo tra 150 e 300 milioni) o del Ministro per i progetti di competenza dei dirigenti superiori (es. approvazione di progetti tra 75 e 150 milioni).

La dirigenza militare svolge compiti tecnico-operativi e tecnico-amministrativi. Tali compiti vengono di norma assegnati al personale in relazione alla capacità professionale ed alle particolari attitudini di ciascuno. Peraltro, quando il personale destinato ad uno dei compiti sopra specificati dimostra inettitudine per le mansioni in atto espletate o particolare inclinazione ad altre mansioni, oppure è scaduto il termine per l'espletamento di alcuni incarichi, esso viene destinato altrove. Si attua, cioè, la rotazione degli incarichi, che corrisponde sempre alle esigenze dell'amministrazione di avere personale, esperto, in varie attività, da utilizzare all'occorrenza e, in caso di necessità magari impreviste ed impellenti, in compiti diversi. L'assegnazione dei dirigenti civili a diverse funzioni è prevista dall'art. 15 del D.P.R. n.

748/72 con una procedura, farragিনosa e complicata, che non ha certo favorito il sistema. Il passaggio da una funzione ad altra di corrispondente livello o dalla dirigenza di un ufficio a quella di altro analogo è disposto con decreto del Ministero competente, sentito il Presidente del Consiglio dei Ministri se trattasi di dirigenti generali o superiori, e con decreto del Ministro, sentito il Consiglio di amministrazione, negli altri casi. La norma però, per la sua macchinosità, è rimasta pressocché inapplicata.

Nella dirigenza militare le esigenze di utilizzare le spiccate attitudini personali per l'uno o l'altro compito operativo o amministrativo è ancor più avvertita, essendo utile favorire e supportare l'inclinazione alla strategia o alla tattica, alla direzione di operazioni o alla organizzazione logistica.

Norme particolari per la rotazione non si riscontrano in campo militare, ove la materia è regolata da circolari interne e da prassi consolidata.

Così, per le promozioni è previsto un periodo, variamente determinato, di direzione di comandi periferici o di esercizio di determinate funzioni, in modo da avere la certezza che il dirigente, nell'assumere più alte responsabilità, sia ben consapevole delle esigenze della base o abbia acquistato determinate cognizioni tecniche.

Altre volte la rotazione degli incarichi è determinata dalla esigenza di avvicinare in essi esponenti delle varie armi, talvolta per un tempo limitato.

Così il capo di stato maggiore della difesa viene scelto tra gli ufficiali di grado non inferiore a quello di generale di corpo d'armata, ammiraglio di squadra o generale di squadra aerea e la presidenza del Centro alti studi della difesa è affidata a un generale di corpo d'armata o di grado corrispondente.

2. Compiti tecnico-operativi

2.1 Compiti connessi alla funzione di comando

I compiti tecnico-operativi, secondo una concezione esclu-

sivamente militare, sono quelli che hanno per oggetto "l'esterno", il nemico reale o virtuale, ossia l'attività militare in senso stretto volta alla difesa nazionale (1).

Negli ultimi tempi però, l'attività delle Forze armate si è di molto ampliata, estendendosi ad altri compiti non prettamente militari nel senso comunemente inteso. Infatti, l'art. 1 della legge 11 luglio 1978, n. 383, indica, tra le funzioni delle Forze armate, il concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e al bene della collettività nazionale in caso di pubbliche calamità. Non v'è dubbio che, anche nelle ipotesi succitate, alla dirigenza militare vengano demandati compiti tecnico-operativi. Tutta l'attività, all'uopo svolta, converge, attraverso i capi di stato maggiore delle tre Forze armate (Esercito, Marina ed Aeronautica), al capo di stato maggiore della difesa, che impersona l'unitarietà delle Forze armate (D.P.R. 18 novembre 1965, n. 1477) e viene esercitata attraverso l'azione di comando, cioè attraverso le facoltà che la dirigenza militare ha di emanare ordini che gli inferiori sono obbligati ad eseguire. Le funzioni dirigenziali di comando sorgono con il conferimento del grado, rimangono ad esso indissolubilmente legate e ne costituiscono un'essenziale caratteristica rispetto alla dirigenza civile.

Peraltro, se è vero che la disciplina e la gerarchia costituiscono tuttora l'asse portante delle Forze armate, con la legge 11 luglio 1978, n. 382 — che detta norme di principio sulla disciplina militare — e relativo regolamento, ai militari sono stati riconosciuti tutti i diritti che spettano ai cittadini e sono stati istituiti organi di rappresentanza di militari con le competenze specificate nell'art. 19 della succitata legge. Gli ordini, però, non sono assoluti ma possono — e in alcuni casi — debbono essere derogati.

L'attività di comando operativo inizia con l'acquisizione delle informazioni e la ricezione degli ordini. Ma le informazioni possono essere incomplete, incerte o non perfettamente aggiornate, possono essere carenti del tutto o gli ordini dei superiori possono riferirsi a situazioni superate. In tal caso il dirigente militare non deve rimanere inerte. Egli deve proce-

dere ad una valutazione della situazione in maniera ponderata e pervenire a decisioni rapide, razionali, inequivocabili: rapide, perché la situazione deve essere sollecitamente affrontata; razionali perché alla base della decisione deve esserci un indiscutibile ragionamento logico; inequivocabili, perché la decisione non deve prestarsi ad equivoci. In conseguenza del procedimento innanzi descritto e della decisione presa il dirigente diramerà l'ordine che dovrà tener conto delle competenze. Infine, il dirigente dovrà seguire e controllare l'azione onde accertare il conseguimento dello scopo e riferire, appena possibile, ai superiori.

Tutto ciò è chiaramente indicato nell'art. 13 del regolamento annesso alla legge 11 luglio 1978, n. 382, che stabilisce dei limiti alla cogenza degli ordini militari e smentisce l'opinione di chi ritiene che "nel divenire operativo dell'organizzazione armata non è mai dato discostarsi dalle modalità predisposte o prescritte, neppure al fine di conseguire meglio o efficacemente lo scopo" (2).

Il dovere di rispettare l'ordine gerarchico, nel caso di esercizio del dovere d'iniziativa, viene sostituito dall'obbligo di informare i superiori.

Peraltro, quando il dovere d'iniziativa va a scalfire la cogenza degli ordini impartiti dal superiore, esso costituisce un limite alle fattispecie penali che tutelano l'interesse all'osservanza delle prescrizioni di servizio. Il militare che infranga la consegna (art. 120 c.p.m.p.) o l'ordine di servizio (art. 173 c.p.m.p.) per aver agito d'iniziativa non è punibile non per la discriminazione di cui all'art. 51 c.p. (adempimento di un dovere), ma perché sono venuti meno la consegna o l'ordine da rispettare.

Per converso, la violazione del dovere d'iniziativa potrà comportare l'irrogazione della sanzione della consegna di rigore quando si tratti d'interventi di particolare rilevanza.

Infine, non sembra che alla fattispecie dell'inosservanza del dovere d'iniziativa possano estendersi i reati di disobbedienza o di violazione di consegna, sembrando, invece, più pertinente il reato di omissione d'atti d'ufficio di cui all'art. 328 c.p.

Per completezza, si può aggiungere che il 1° comma dell'art. 13, che testualmente recita: "Il militare ha il dovere di agire di iniziativa, nell'ambito delle facoltà discrezionali e decisionali a lui conferite con l'assegnazione di un compito o la emanazione di un ordine, al fine di conseguire il risultato migliore" — innovativo rispetto all'art. 15 del regolamento del 1964 — costituisce una diretta applicazione dei canoni che presiedono all'esercizio di potestà pubbliche scritti nella Costituzione (art. 97) (3).

2.2. *Compiti di studio e ricerca*

Anche le Forze armate sono influenzate dall'enorme sviluppo tecnico-scientifico di questi ultimi anni.

E poiché la difesa del territorio nazionale è preminente rispetto a tutti gli altri problemi, lo Stato maggiore della difesa svolge, attraverso vari organi, una vasta e complessa attività di studio e ricerca perché i mezzi bellici vengano continuamente aggiornati e siano in linea con le tecniche più sofisticate degli altri paesi.

— Il più recente di questi organi è sicuramente il *Centro Militare di Studi Strategici* (CeMiSS) che, istituito con D.M. 26 giugno 1987 nell'ambito del Centro Alti Studi per la Difesa, è stato, dopo le esperienze maturate nel corso del primo anno del suo funzionamento, modificato nelle strutture e norme organizzative con D.M. 20 giugno 1989. Esso opera alle dipendenze del Presidente del Centro Alti Studi per la Difesa ed effettua studi e ricerche di carattere strategico-politico-militare; sviluppa la collaborazione tra le Forze armate, le università e i centri di ricerca italiani e stranieri, nonché con le altre amministrazioni ed enti che svolgono attività di studio nel settore della sicurezza e della difesa. Per lo svolgimento dei suoi compiti si avvale di personale militare e civile anche di altre amministrazioni dello Stato, di esperti, su autorizzazione del Ministro, anche stranieri.

Organi del CeMiSS sono il comitato scientifico, il consiglio direttivo ed il comitato esecutivo.

Il comitato scientifico è l'organismo che indirizza l'attività del centro e ne definisce i temi di studio.

Esso è presieduto dal ministro della difesa; vice presidente è il capo di stato maggiore della difesa.

Il consiglio direttivo è presieduto dal presidente del CASD, che ha il compito di approvare i programmi dei singoli studi e ricerche, coordinare e controllare l'attività del centro.

Il comitato esecutivo elabora i programmi dei singoli studi e ricerche e ne approva i progetti particolareggiati, anche sul piano finanziario.

Esso è composto dal direttore, tre vice direttori e dal segretario del CeMiSS.

Direttore del CeMiSS è un generale di divisione o di brigata o gradi corrispondenti, nominato dal Ministro.

Nell'ambito dello stato maggiore della difesa e alle dirette dipendenze del suo capo, opera il Centro Alti Studi della Difesa (CASD).

— *Il Centro Alti Studi della Difesa* è stato costituito con D.M. 16 agosto 1949 con il compito di: elaborare studi; dare agli ufficiali più alti in grado delle tre armi, cognizione dei vari aspetti della vita nazionale aventi connessione con le Forze armate; esaminare problemi interessanti la preparazione militare e la organizzazione della difesa della nazione. L'attuale organizzazione concernente il funzionamento del Centro è stata stabilita con D.M. 10 gennaio 1957.

La presidenza è affidata a un generale di Corpo d'armata o di grado corrispondente.

Il Centro è diviso in tre sezioni.

Il capo di stato maggiore della difesa fissa gli argomenti.

Il presidente, sentito il consiglio direttivo (composto oltre che dal presidente da tre generali di divisione, uno per ciascuna forza armata), distribuisce i temi tra le sezioni, formula questi, impartisce direttive. Gli studi elaborati dalle sezioni vengono poi discussi in sessioni plenarie del comitato direttivo e delle sezioni. Alle sessioni partecipano generali di divisione, brigata, colonnelli, o gradi corrispondenti designati dai capi di stato maggiore delle tre Forze armate.

— *Il Consiglio tecnico-scientifico della difesa*, istituito presso lo stato maggiore della difesa con D.M. 15 marzo 1969, con il compito di coordinare le ricerche scientifiche di interesse specifico delle tre Forze armate, individuare gli obiettivi di studio di comune interesse e formulare progetti per il loro conseguimento, è stato di fatto sciolto nel 1978 e la sua denominazione è rimasta a un comitato di sottocapi di stato maggiore con l'incarico di distribuire i fondi interforze. I suoi compiti sono passati in gran parte a Segredifesa.

— *Il Centro Ricerche Esperimenti e Studi Applicazioni militari* (CRESAM), già Centro Applicazioni Militare energia nucleare (CAMEN) dal 1986 è stato posto alle dipendenze dello stato maggiore della difesa.

Esso ha il compito di:

- studiare le applicazioni militari che interessano direttamente la difesa;
- provvedere alla istruzione tecnico-scientifica assegnata del personale;
- effettuare ricerche ed esperienze di interesse militare sui mezzi necessari alla difesa;
- fornire consulenza alle Forze armate nel campo delle applicazioni relative.
- *Il Poligono sperimentale interforze* è preposto alla esecuzione di lavori sperimentali di mobili balistici.

Il poligono costituisce una complessa installazione dotata di moderne apparecchiature, utilizzate anche da enti scientifici italiani e stranieri.

Nel campo della ricerca, c'è uno stretto collegamento tra la dirigenza militare, le università e i centri civili di ricerca. Solitamente la ricerca viene distinta in ricerca di base, ricerca orientata o esplorativa e ricerca applicata.

Ricerca di base è quella che riguarda lo sviluppo delle tecnologie e delle conoscenze scientifiche che potrebbero, in un tempo più o meno lungo, trovare applicazione in campo militare.

Ricerca orientata o esplorativa è quella diretta a verificare quali risultati della ricerca di base possono trovare applicazione nel campo militare

Ricerca applicata è quella volta a mettere a punto le tecnologie necessarie per la costruzione di mezzi, componenti ecc. ritenuti utili ai fini militari.

Alla ricerca segue lo sviluppo, cioè la progettazione, la sperimentazione e il collaudo dei materiali prodotti ed, infine, la produzione. Per i sistemi di arma c'è un'ulteriore fase che consiste nella omologazione da parte del Ministero della difesa e dello stato maggiore della Forza armata interessata, cioè una certificazione di idoneità operativa.

3. Compiti tecnico-amministrativi

3.1. Compiti di indirizzo e di direzione

I compiti amministrativi, cui la dirigenza militare è chiamata — certamente non meno importanti di quelli operativi, dei quali costituiscono l'indispensabile supporto — hanno per oggetto "l'interno", sono cioè compiti di natura tecnico-giuridica o tecnico-amministrativa.

Tale attività si concretizza nella gestione dei mezzi economici e finanziari necessari per raggiungere i fini assegnati.

Essa fa capo al Ministero della difesa che la esercita attraverso il segretario generale, le direzioni generali, gli uffici centrali ed altri organismi di minore rilevanza.

Particolare rilevanza ha assunto, negli ultimi tempi, la funzione di indirizzo e di direzione, demandata, oltre che ai vertici politici, alla dirigenza militare. Siffatto rapporto consiste nel potere di stabilire un certo indirizzo, dare una certa direzione all'attività degli uffici cui è affidata la gestione. La funzione d'indirizzo stabilisce una diversa problematica nei rapporti tra ufficio che dispone l'indirizzo e gli uffici destinatari, nel senso che questi ultimi non hanno l'obbligo di conformarsi *stricto sensu* a quanto disposto ma, nel caso in cui se ne discostino, devono giustificare tale loro operato con ragioni di legittimità, opportunità, convenienza ecc.

La direttiva, in conclusione, non è un ordine, ma ha in comune con esso un giudizio di adattamento che nell'ordine è

di carattere meramente applicativo, mentre nella direttiva ha carattere valutativo. Esso è un atto meno impositivo dell'ordine e può essere emanato dall'autorità che ha il potere dell'ordine e non viceversa.

Come i dirigenti in genere dell'amministrazione dello Stato, anche i dirigenti militari hanno compiti di organizzazione in tutta la complessa materia preordinata e necessaria per il raggiungimento dei fini prefissati.

In tale settore assumono peculiarità l'istituto della delega e della deconcentrazione.

Con la delega l'organo delegante non si priva delle sue facoltà in merito alle attività delegate, ma conserva la sua ingerenza in essa, talché può procedere a revoca, limitazione e sostituzione con altre autorità. Con la deconcentrazione, invece, si attua un vero e proprio trasferimento di funzioni dagli organi centrali a quelli periferici, in quanto questi ultimi vengono non solo incaricati ma investiti delle funzioni (4).

3.2. Programmazione operativa e programmazione tecnico finanziaria

Alla dirigenza militare è, inoltre, attribuita la responsabilità della pianificazione militare a lungo e medio termine e la programmazione a breve termine, "ponendo in atto un processo che è essenzialmente quello di assicurare, tenendo conto delle risorse disponibili, un'articolata tematica di funzioni e di spese in una matrice tridimensionale (gestione, programmi, risorse)" (5).

La pianificazione operativa ha per scopo le impostazioni di piani per assicurare la difesa del paese nell'ambito del sistema difensivo atlantico.

Per raggiungere tale scopo è necessario disporre di adeguate forze, assai efficienti, equipaggiamenti moderni, ma anche di una struttura organizzativa efficiente.

Predisposta la pianificazione operativa ne scaturisce la programmazione tecnico-finanziaria, che tende a tradurre in termini finanziari il fabbisogno dei mezzi e dei materiali e a

rapportarli alle effettive disponibilità finanziarie dell'amministrazione. Tutta questa attività deve ispirarsi al principio della economicità, per cui si impongono scelte razionali ed economiche.

È ovvio che l'amministrazione militare non può limitare la programmazione al bilancio annuale, in quanto la realizzazione dei programmi relativi alla preparazione militare richiede un tempo maggiore che non sia quello annuale del bilancio.

Pertanto, può esserci una carenza di connessione tra la programmazione militare e quelle tecnico-finanziarie, con la conseguenza che, qualora non dovessero essere disponibili i necessari stanziamenti in bilancio, la programmazione militare non avrebbe effetto. Da qui la necessità, per la dirigenza militare che si occupa della programmazione, di approfondire le ipotesi di compatibilità dello sforzo difensivo con altri programmi economici, in modo da proporre ai politici delle ipotesi alternative.

L'assegnazione dei fondi al Ministero della difesa tradizionalmente è stata fatta non in base all'effettive esigenze, ma con il cosiddetto sistema "bilancio consolidato", e cioè con l'aggiunta di stanziamenti straordinari per realizzare quei programmi che non potevano essere finanziati con i fondi ordinari.

Tale sistema è stato confermato con la legge 4 ottobre 1988, nr. 436, avente ad oggetto "Norme per la semplificazione e il controllo delle procedure previste per gli approvvigionamenti". I programmi di ammodernamento vengono divisi in tre categorie: quelli ordinari, che vanno indicati in sede di presentazione dei bilanci di previsione; quelli finanziati a carico del bilancio ordinario, che sono approvati con decreto del Ministro della difesa sentite le commissioni parlamentari; quelli che necessitano di finanziamenti straordinari che vanno approvati con legge.

Dopo l'unificazione del Ministero della difesa, avvenuta con decreto del Capo provvisorio dello Stato 4 febbraio 1947, n. 17 fu costituito un comitato di bilancio, che, per il tramite dell'ufficio bilancio (poi ufficio centrale del bilancio e affari

finanziari), ripartiva i fondi destinati all'amministrazione militare sulla base di quote fisse per ogni Forza armata. Ciascuna Forza armata procedeva alla redazione di un proprio bilancio che poi veniva riunito in un unico documento. Dal 1968 e fino al 1977 venne presentato un bilancio unificato, con la ripartizione delle quote assegnate alle Forze armate.

Successivamente, e in atto, viene utilizzata la metodologia della "programmazione tecnico-operativa" che consiste nella indicizzazione ponderale (secondo il tasso d'inflazione) delle spese di funzionamento degli esercizi precedenti, i cui risultati vengono presi a base per la formazione del bilancio annuale nel citato settore.

Per gli investimenti si fa riferimento a programmazioni decennali delle Forze armate.

3.3. Poteri negoziali e di spesa

Per assicurare la realizzazione del programma è necessario che la dirigenza militare abbia la disponibilità delle somme assegnate e abbia poteri negoziali e di spesa. Annualmente il Ministro della difesa decreta l'attribuzione dei capitoli dello stato di previsione della spesa alle direzioni generali, agli uffici centrali ed agli altri enti autorizzati, nonché le ripartizioni tra essi dei fondi assegnati.

Le direzioni generali, gli uffici centrali e gli altri enti autorizzati amministrano i capitoli di bilancio con l'osservanza delle norme di cui agli artt. 49 e 52 del R.D. 18 novembre 1923 n. 2240, modificati dagli articoli 1 e 2 del D.P.R. 30 giugno 1972. Ai sensi dell'art. 49 della legge sulla contabilità generale dello Stato e dell'art. 271 del relativo regolamento la facoltà di contrarre impegni e di ordinare le spese, ovviamente nei limiti dei fondi assegnati in bilancio, spetta al Ministro.

Il Ministro però, può delegare la facoltà di assumere impegni a funzionari dipendenti e anche, eventualmente, di altre amministrazioni, con le modalità stabilite dai regolamenti di ciascuna amministrazione e d'intesa con il Ministero delle finanze (art. 52 della legge nella contabilità generale

dello Stato). Le deleghe, ai sensi dell'art. 271 del regolamento della contabilità generale dello Stato, devono essere conferite con decreto da registrarsi alla Corte dei Conti.

I funzionari ai quali può essere effettuata la delega sono i direttori generali i capi degli uffici autonomi dell'amministrazione centrale, sia militari che civili, di grado non inferiore a colonnello o con la qualifica di direttore di divisione, anche se appartenenti a ruoli di altre amministrazioni, il comandante generale dell'arma dei Carabinieri e il commissario generale per le onoranze ai caduti.

Detti funzionari firmano "per il Ministro" e sono facoltizzati a firmare anche i relativi titoli di spesa.

In caso di assenza o di impedimento dei funzionari sopra elencati la delega, sempre con decreto ministeriale da registrarsi alla Corte dei Conti, può essere conferita ad altri funzionari di grado non inferiore a quelli sopra specificati ed al vice comandante dell'arma.

Peraltro sono previsti divieti di delega per l'approvazione di contratti sui quali è necessario sentire l'avviso del Consiglio di Stato, oppure di contratti stipulati dopo pubblici incanti, licitazione privata, trattativa privata, che superino un certo importo o per concessione di sovvenzione, premi per lavori e studi, spese causali, sussidi.

Le limitazioni suindicate, mentre sono operanti per i dirigenti militari per i quali non sono applicabili le norme di cui al D.P.R. 748/72, non vigono per i dirigenti civili che di dette norme usufruiscono.

Per quanto riguarda l'amministrazione e la contabilità degli organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, la materia è disciplinata dal D.P.R. 5 giugno 1976, n. 1076.

Ai sensi dell'art. 2 le nuove norme sostituiscono quelle contenute:

- nel regolamento per l'amministrazione e la contabilità dei corpi, istituiti e stabilimenti militari, approvato con R.D. 10 febbraio 1927, n. 443 e successive modificazioni;

- nel regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli enti, dei corpi e delle navi della Marina, approvato con

R.D. 27 dicembre 1927, n. 2565, e successive modificazioni;

— nel regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli enti aereonautici, approvato con R.D. 22 marzo 1934, n. 882, e successive modificazioni. Sono fatte salve alcune disposizioni particolari.

La gestione amministrativa degli enti è affidata al servizio amministrativo, appositamente costituito in base ai singoli ordinamenti.

A tutte le forniture, gli approvvigionamenti ecc., si provvede a mezzo di contratti preceduti da asta pubblica, licitazione privata, appalto concorso o trattativa privata, ai sensi delle norme di contabilità generale, eventualmente previa formulazione di capitolato d'oneri. I contratti — salve le attribuzioni dei dirigenti stabilite dal D.P.R. 748/72, come esplicitamente detta l'art. 40 del decreto 1076 — ai sensi dell'art. 16 della legge di contabilità dello Stato e dell'art. 93 del relativo regolamento possono essere stipulati:

— presso il Ministero, dai direttori generali e funzionari equiparati;

— presso il comando generale dell'arma dei Carabinieri, dal comandante generale;

— presso i comandi territoriali, dai direttori dei servizi competenti ;

— presso gli enti e i distaccamenti, dai capi del servizio amministrativo o dagli ufficiali preposti al servizio;

— presso le unità navali, dal capo del servizio amministrativo o dal commissario di bordo.

Detti contratti vengono approvati, ai sensi dell'art. 41 del decreto in esame, previo parere del Consiglio di Stato, se richiesto. Per quanto concerne il pagamento, la direzione di amministrazione chiede alle direzioni generali del Ministero le aperture di credito per i fondi occorrenti trimestralmente agli enti amministrativamente dipendenti. L'importo delle aperture di credito è versato trimestralmente sulla contabilità speciale aperta tra la direzione di amministrazione e la competente sezione di tesoreria provinciale.

La direzione di amministrazione provvede al rifornimento

dei fondi agli enti dipendenti a mezzo di ordinativi di pagamento tratti sulla contabilità speciale a rifornire di fondi i propri distaccamenti.

E da tenere anche presente l'art. 13 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, il quale stabilisce che i dirigenti degli uffici periferici esercitano le attribuzioni previste per i dirigenti di pari qualifica preposti agli uffici centrali e che, qualora agli uffici periferici possano essere preposti dirigenti con qualifica diversa, i capi degli uffici che rivestono qualifica inferiore esercitano le attribuzioni previste per il dirigente con qualifica superiore. Tra tali attribuzioni rientrano l'approvazione di progetti o di contratti per lavori e forniture, con limiti di spesa che sono così stabiliti per i dirigenti civili:

- per il dirigente generale: L. 600 milioni per i lavori o forniture da eseguirsi per contratto con licitazioni private; L. 300 milioni per lavori, o forniture alla cui esecuzione si provvede in economia, a trattativa privata o in concessione;

- per il dirigente superiore: L. 300 milioni per lavori o forniture da eseguirsi per contratto con licitazioni private; L. 150 milioni per lavori o forniture alla cui esecuzione si provvede in economia, o trattativa privata o in concessione;

- per il primo dirigente: L. 150 milioni per lavori o forniture da eseguirsi con licitazioni private; L. 75 milioni per lavori o forniture alla cui esecuzione si provvede in economia, a trattativa privata o in concessione.

La surrichiamata disposizione è stata estesa, dall'art. 3 della legge 4 ottobre 1988, n. 436, ai comandanti delle regioni militari territoriali, dei dipartimenti marittimi e delle regioni aeree di cui alla legge 20 febbraio 1981, n. 30, nonché agli ufficiali generali ed ai colonnelli delle Forze armate proposti ad organismi militari provvisti di autonomia amministrativa.

Con lo stesso art. 3 viene stabilito che i limiti di somma in base ai quali i funzionari dell'Amministrazione della difesa sono abilitati ad agire sono aggiornati con decreto del Ministro del tesoro, tenuto conto dei dati elaborati dall'Istat sull'andamento dell'inflazione.

3.4. *Compiti ispettivi e di controllo*

La dirigenza militare esercita l'azione di controllo sulla gestione amministrativa e contabile degli enti e dei distaccamenti, mediante ispezioni amministrative e contabili (artt. 524 e segg. del D.P.R. 5 giugno 1976, n. 1076).

Le ispezioni amministrative hanno per oggetto l'accertamento della conformità degli atti alle norme legislative, regolamentari e alle istruzioni ministeriali, nonché l'accertamento della convenienza ed economicità della gestione, e si estrinsecano nella verifica di cassa, degli atti amministrativi e della contabilità.

Le ispezioni contabili hanno per oggetto:

a) l'accertamento della regolarità della tenuta dei registri e dei documenti contabili, della regolarità e tempestività della resa dei conti;

b) la verifica della consistenza delle casse e dei materiali;

c) l'accertamento della regolarità delle anticipazioni.

Gli agenti incaricati della gestione possono assistere alle ispezioni.

L'attività ispettiva può essere diretta, se esercitata direttamente dal Ministero della difesa; decentrata, se esercitata dall'arma dei Carabinieri, dai comandi territoriali e dai comandi di grande unità autonome; ordinaria, se rientra nella routine (ogni anno deve essere eseguita un'ispezione, diretta o decentrata, presso gli enti e i distaccamenti; almeno ogni due anni presso gli enti e i distaccamenti dell'arma dei Carabinieri) straordinaria, se fatta ogni qualvolta se ne ravvisa la necessità, e può riguardare singoli settori.

Per completezza è da aggiungere che sugli atti del Ministro della difesa — analogamente a quanto avviene per tutti i rami dell'amministrazione dello Stato — viene esercitato un controllo finanziario e contabile da parte del Ministero del tesoro attraverso la ragioneria centrale istituita presso detto dicastero della difesa come presso tutti gli altri dicasteri ed un controllo di legittimità da parte della Corte dei Conti circa l'osservanza della norma giuridica nell'atto in questione.

L'ufficio di controllo degli atti del Ministero della difesa fa parte della sezione di controllo per gli atti di Governo e delle Amministrazioni dello Stato che delibera sul visto e la registrazione degli atti.

4. Particolari compiti dell'arma dei Carabinieri

L'arma dei Carabinieri, quale prima arma dell'Esercito: concorre, con le altre armi dell'Esercito e con le altre Forze armate, alla difesa della Patria, alla salvaguardia delle libere istituzioni ed al bene della collettività nazionale nei casi di pubblica calamità; rappresenta lo strumento immediatamente operativo nell'ambito della difesa interna del territorio per il presidio di obiettivi sensibili ed interventi contro - avio - eliosbarchi o sbarchi dal mare; concorre alle operazioni di mobilitazioni; svolge compiti di polizia militare nell'ambito dei reparti delle tre Forze Armate; svolge compiti ispettivi decentrati per conto del Ministero della Difesa.

La caratteristica di Forza armata in servizio permanente di polizia fa sì che all'arma dei Carabinieri sia demandata la difesa della sovranità della legge e la garanzia dei diritti del cittadino.

L'arma, per lo svolgimento della sua attività, ha propri capitoli di bilancio, che, ai sensi dell'art. 33 del D.P.R. 18 novembre 1965, n. 1478, possono essere amministrati dal comandante generale, su delega del Ministro, con facoltà analoga a quella dei direttori generali.

In materia contrattuale, il comandante generale dell'arma, esercita le attribuzioni previste per i dirigenti generali dall'art. 7 del D.P.R. 748/72. Egli, quindi, può disporre l'approvazione di progetti o di contratti per lavori e forniture con limiti di spese che sono di L. 400 milioni per le licitazioni private e L. 300 milioni per lavori e forniture alla cui esecuzione si provvede in economia, a trattativa privata o in concessione.

5. Responsabilità della dirigenza militare

Come in tutti i rapporti a soggezione speciale nei confronti della pubblica amministrazione, la dirigenza militare può andare incontro oltre a responsabilità civile e penale, a responsabilità disciplinare e amministrativa contabile.

V'è da dire che fino all'emanazione della legge 11 luglio 1978, n. 382, — convenzionalmente chiamata legge di principio sulla disciplina militare — tutte le norme sulla disciplina militare facevano piuttosto riferimento ai doveri che ai diritti del militare. Così era nei regolamenti delle singole armi, del 1924 per la Marina, del 1929 per l'Esercito e del 1942 per l'Aeronautica, come in quello del 1964, che ebbe il merito non solo di unificare le diverse norme, ma anche di semplificare la materia (6).

Nel 1978 (11 luglio) fu approvata la legge n. 382, che all'art. 3 introdusse un principio importantissimo: il riconoscimento anche ai militari dei diritti che la Costituzione riconosce ai cittadini.

Infine, nel 1986, è stato emanato il regolamento approvato con D.P.R. n. 545 del 18 luglio.

L'organizzazione militare si presenta, nella sua struttura, come una catena di dipendenze: i livelli di responsabilità decrescono progressivamente da quello del "comandante supremo" fino a quello meno elevato, ma pur sempre presente, del militare semplice.

L'art. 10 del succitato regolamento assegna al grado la funzione di individuare la concreta posizione occupata dal militare nella scala gerarchica.

Al di là dell'apparente diversità letterale, la disposizione in esame ripropone il contenuto dell'art. 4 dell'abrogato regolamento disciplinare, considerando il grado quale strumento essenziale per determinare le posizioni reciproche del superiore e dell'inferiore, in relazione alla graduazione dei compiti, delle funzioni e delle responsabilità. Il comma 2° dell'art. 10 delinea — con una formula, peraltro, piuttosto generica — i fondamentali doveri cui il militare rivestito di un grado deve

attenersi. L'interesse al regolare e imparziale esercizio delle funzioni ha un contenuto variabile e proporzionale alla concreta posizione gerarchica rivestita: man mano che si sale dalla base verso il vertice della gerarchia si assiste ad un progressivo ampliarsi delle potestà e delle responsabilità e, di conseguenza, ad un sempre più netto intensificarsi dell'obbligo di evitare atteggiamenti che comportino un illegittimo e non imparziale esercizio dei poteri gerarchici.

Dal principio di gerarchia derivano per il militare:

a) i doveri di obbedienza nei confronti del Ministro della difesa e dei sottosegretari di Stato per la difesa quando esercitano le funzioni loro conferite per delega del Ministro;

b) i doveri inerenti al rapporto di subordinazione nei confronti dei superiori di grado o dei militari pari grado o di grado inferiore investiti di funzioni di comando o di carica direttiva, nei limiti delle attribuzioni loro conferite.

L'art. 21 contiene un apposito elenco dei doveri propri dei superiori, l'inosservanza dei quali comporta responsabilità più o meno rilevanti.

Oltre l'obbligo di esercitare grado e autorità unicamente al servizio ed a vantaggio delle Forze armate, al fine di far osservare dai dipendenti le leggi, i regolamenti, gli ordini militari e le disposizioni di servizio, per conseguire la massima efficienza dell'unità, ente o ufficio al quale preposto, egli deve dare l'esempio del rispetto della disciplina e della rigorosa osservanza dei regolamenti: dovere tanto più imperioso quanto più è elevato il grado.

Nell'art. 22 del regolamento sono elencati i doveri particolari del comandante di corpo: "esercita la figura di comandante di corpo l'ufficiale preposto, secondo le disposizioni in vigore al comando o alla direzione di unità di ente o servizio organicamente costituito e dotato di autonomia nel campo dell'impiego e in quello logistico, tecnico ed amministrativo". (È da notare che il comandante di corpo può essere anche chi non riveste funzioni dirigenziali).

Egli, nel quadro dell'ordinamento gerarchico ha, una potestà di comando, di direttiva e di coordinamento nei

confronti del personale dipendente e, più ampiamente, un potere di regolare ed organizzare attività all'interno dell'ente affidatogli, assicurandone l'efficienza ed il perfetto funzionamento. In tema di potestà sanzionatoria disciplinare, il regolamento ha attribuito una posizione di centralità al comandante in ordine alle sanzioni di corpo.

Molteplici ed onerose sono le responsabilità che gravano sui comandanti a tutti i livelli e particolarmente sul comandante di corpo in relazione all'impiego e all'addestramento del personale militare: qui più che altrove sono destinate a risaltare le doti di professionalità, esperienza e capacità di governo.

Il comandante di corpo è inoltre responsabile della disciplina e dell'organizzazione del personale e, nei limiti previsti dalle apposite norme, della conservazione di materiali e della gestione amministrativa.

Tra le funzioni di attribuzione del comandante di corpo spiccano quelle di polizia giudiziaria militare. Va in proposito rilevato come sul comandante di corpo incomba l'obbligo di inoltrare rapporto su ogni reato militare del quale venga a conoscenza, nonché di inviare al pubblico ministero preposto, rapporto relativo ai reati comuni dei quali abbia notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni.

Il comandante sarà, inoltre, soggetto a responsabilità disciplinare per le ipotesi di mancata o negligente esecuzione di una disposizione emanata dall'autorità giudiziaria: le sanzioni disciplinari verranno in tal caso irrogate dai superiori gerarchici a richiesta del procuratore generale militare presso la Corte militare di appello.

Le sanzioni disciplinari indicate nel regolamento del 1986 approvato con D.P.R. n. 545 del 18 luglio, sono le stesse previste dalla legge di principio e cioè richiamo, rimprovero, consegna e consegna di rigore, sanzioni che non vengono qui prese in considerazione perché non applicabili alla dirigenza e, comunque, non incidenti sullo stato giuridico.

Le sanzioni disciplinari attinenti, allo stato giuridico sono:
— la riduzione dello stipendio, non inferiore a un decimo,

né superiore ad un quinto e di durata non superiore a sei mesi la quale viene inflitta per irregolarità nell'ordine di trattazione degli affari, inosservanza dei doveri d'ufficio, violazione del segreto d'ufficio, contegno scorretto;

— la sospensione della qualifica, cioè l'allontanamento dal servizio con riduzione dello stipendio per non meno di uno e non più di sei mesi. Essa viene inflitta per le stesse infrazioni punibili con la riduzione dello stipendio, che abbiano carattere di particolare gravità, denigrazione dell'Amministrazione e dei superiori, violazione del segreto d'ufficio che abbia prodotto danno grave ecc. All'impiegato sospeso viene concesso un assegno alimentare non superiore alla metà dello stipendio, oltre agli assegni per carichi di famiglia;

— la destituzione, cioè la rimozione dall'impiego per fatti molto più gravi, quali insubordinazione, mancanza del senso dell'onore ecc. Ai direttori generali e ai dirigenti con qualifica pari o superiore si applica l'esonero che consiste nella dispensa dal servizio.

Tutte le sanzioni disciplinari vengono inflitte a seguito di una procedura che consente di garantire i diritti di difesa dell'inculpato.

Qualora la dirigenza militare, nell'espletamento dei propri compiti, per dolo o colpa, abbia creato danno all'amministrazione, è responsabile verso di essa. Si parla in tal caso di responsabilità patrimoniale o amministrativa che discende dai principi generali (art. 1218 c.c.) ed ha carattere contrattuale.

Una particolare forma di responsabilità patrimoniale è la responsabilità contabile, che riguarda tutti coloro che sono tenuti a un rendiconto, nonché tutti coloro che, senza averne titolo, si siano ingeriti nel maneggio di pubblico denaro.

6. Responsabilità dei dirigenti militari ex art. 19 del D.P.R. n. 748 del 1972

Le disposizioni contenute nell'art. 19 del D.P.R. 748/1972

sembrano introdurre, per i dirigenti civili dello Stato, un concetto di responsabilità manageriale analogo a quello delle imprese private, per lo stretto rapporto che intercorre tra responsabilità dirigenziale e risultati complessivi dell'attività svolta.

I dirigenti delle diverse qualifiche sono responsabili, nell'esercizio delle relative funzioni, del buon andamento, dell'imparzialità e della legittimità dell'azione degli uffici cui sono preposti.

Lo stesso articolo, al secondo comma, testualmente recita: "I dirigenti medesimi sono specialmente responsabili sia della osservanza degli indirizzi generali dell'azione amministrativa, emanati dal Consiglio dei Ministri, e dal Ministro per il dicastero di competenza, sia della rigorosa osservanza dei termini e delle altre norme di procedimento previsti dalle disposizioni di legge o di regolamento, sia del conseguimento dei risultati dell'azione degli uffici cui sono preposti". Tale norma, nella pratica attuazione, ha però incontrato numerose difficoltà.

Le prime difficoltà sono sorte proprio in ordine alla valutazione qualitativa dei risultati degli uffici. Si è osservato, per altro, che la norma in questione chiama in concreto i dirigenti a rispondere solo in termini di efficienza organizzativa e operativa dell'azione degli uffici e non in termini di conseguimento di risultati, quindi senza che nascano da ciò nuovi doveri giuridici rispetto a quelli già scaturenti dal rapporto di pubblico impiego (8).

A tale proposito si è ritenuto che il mancato conseguimento dell'obiettivo comportasse una sanzione per il dirigente in ordine ad un elemento (l'obiettivo) che di fatto spesso sfugge al suo potere di determinazione: gli obiettivi della pubblica amministrazione sono prefissati per legge o trovano la loro origine in indirizzi generali o direttive di organi pubblici (9); inoltre, non sempre la struttura organizzativa ed i mezzi di cui il dirigente dispone sono oggettivamente idonei al conseguimento dell'obiettivo.

Secondo tale tesi, ai sensi dell'art. 19 D.P.R. 748/72

l'attuale dirigente assumerebbe in proprio una responsabilità per il mancato raggiungimento dei risultati, ma strettamente collegata al non aver assicurato il buon andamento, la legalità e l'imparzialità degli uffici cui è preposto.

Indubbiamente, al di là della applicazione della responsabilità disciplinare, si può estendere la responsabilità ex art. 19 di cui al D.P.R. 748/72 a quei dirigenti militari cui sia conferito l'incarico di direttore generale o centrale, nonché ai sensi dell'art. 41 del D.P.R. 748/72, a quegli ufficiali ai quali sono conferite funzioni di dirigenza amministrativa presso il Ministero della Difesa per quelle precisate nei D.P.R. nn. 1477 e 1478 del 18 novembre 1965.

Alle dipendenze del Ministro della difesa, per tutte le materie dell'area tecnico-amministrativa, è il segretario generale della difesa, uno dei membri del comitato dei capi di stato maggiore. Egli è considerato, ai sensi del decreto ministeriale dell'ottobre 1967, "l'ente programmatore" per l'intera area tecnico-amministrativa (10).

Il segretario generale ha il compito di impartire direttive per l'attuazione degli indirizzi generali decisi dal Ministro e di coordinare gli affari di maggiore importanza di corrispondere direttamente con essi. Egli dunque, ai sensi dell'art. 19 del D.P.R. 748/72 è responsabile — in termini di coordinamento — del buon andamento degli uffici suddetti (11). È bene rilevare come il segretario generale non abbia però alcuna pratica autorità, né alcun potere di controllo nei confronti di tali uffici; i capi degli uffici centrali e delle direzioni generali dipendono direttamente dal Ministro e sono a loro volta responsabili nei confronti dello stesso per la concretizzazione delle direttive emanate, connesse al buon andamento, all'imparzialità e alla legittimità degli uffici cui sono preposti.

È da notare come, con la ristrutturazione del 1965, gli stati maggiori abbiano esteso notevolmente le loro attribuzioni in campo logistico ed amministrativo, settori che facevano capo esclusivamente al segretario generale di forza armata.

È loro devoluta l'attività logistica da esercitare tramite i rispettivi ispettorati logistici (organismo che nel 1976 venne

assorbito nell'Esercito dal IV reparto dello stato maggiore) cui spettano:

- a) la distribuzione, il mantenimento e la ripartizione dei materiali (approvvigionati e distribuiti alle Forze armate dalle direzioni generali competenti);
- b) la gestione statistico-contabile delle scorte;
- c) il controllo dei consumi e delle giacenze;
- d) il compito di indicare i fondi da ripartire tra gli organi territoriali dipendenti.

Nel quadro delle direttive ricevute, i capi di stato maggiore sono responsabili della pianificazione e della programmazione tecnico-finanziari, nonché delle altre predisposizioni relative all'impiego delle rispettive Forze armate ed hanno il preciso dovere di controllare la perfetta attuazione delle istruzioni emanate; possono impartire direttive tecnico-militari alle competenti direzioni generali per la realizzazione dei programmi tecnico-finanziari approvati dal Ministro.

Tutto ciò equivarrebbe, in altri termini, alla possibilità di individuare a carico dei capi di stato maggiore, una responsabilità ai sensi dell'art. 19 del D.P.R. 748/72.

7. Responsabilità per i risultati dei dirigenti civili dello Stato nel D.D.L. di riforma della dirigenza pubblica

Il mancato conseguimento dei risultati che ci si riprometteva di ottenere col D.P.R. n. 748/72 è alla base dell'iniziativa legislativa di riordino della dirigenza pubblica (12).

Gli obiettivi di riforma vertono in particolare su due specifiche materie: una sorta di ridefinizione delle funzioni dirigenziali in stretta connessione con le disposizioni normative introdotte dal D.P.R. 748/72 e i principi di delegificazione della organizzazione delle amministrazioni pubbliche, al fine di un sollecito adeguamento dell'ambiente operativo nel quale si svolgono le funzioni dirigenziali. Il disegno di legge segue decisamente la direzione già indicata dal D.P.R. 748/72, con l'obiettivo di superare le lacune e gli ostacoli che si sono

presentati, soprattutto con riguardo al rapporto tra funzione politica e funzione dirigenziale (13).

L'art. 1 dispone espressamente che nel quadro degli ordinamenti vigenti, compete al Governo, secondo le attribuzioni disciplinate dalla legge 23 agosto 1988 n. 400, la fissazione degli obiettivi da perseguire e la definizione dei programmi da realizzare, nonché l'emanazione delle direttive generali per la relativa attuazione e la verifica dei risultati conseguiti. La gestione dell'attività per l'attuazione degli obiettivi e dei programmi da realizzare compete ai dirigenti, secondo quanto stabilito dalla legge.

Al fine di assicurare ai ministri un essenziale supporto tecnico, è stata introdotta una significativa innovazione per quanto concerne le modalità di attuazione dei compiti attribuiti all'autorità politica in materia d'indirizzo e di determinazione degli obiettivi. Il Ministro è coadiuvato da un comitato di indirizzo e coordinamento, composto da non più di 5 esperti, da lui nominati, anche estranei alla pubblica amministrazione e dai direttori generali della medesima amministrazione. Al comitato spetta una funzionale collaborazione con il Ministro ed in particolare il compito di formulare proposte relative alla determinazione dei programmi ordinari e dei progetti speciali di attività dell'amministrazione.

La collaborazione del comitato va dalla predisposizione degli schemi di bilanci di previsione, alla individuazione delle aree d'intervento e delle attività da promuovere con criteri di priorità; dalla ripartizione delle competenze delle direzioni generali (o uffici equiparati) e dalla indicazione dei criteri per il loro coordinamento in vista della realizzazione dei programmi, al trasferimento di attribuzioni dagli organi centrali agli organi periferici ed alla determinazione di indicatori di efficienza e di efficacia per la verifica degli obiettivi generali.

Dopo aver affermato, all'art. 3, la diretta responsabilità dei dirigenti generali e dei dirigenti nella realizzazione dei programmi e dei progetti loro affidati, il testo di riforma, all'art. 10, si sofferma sul contenuto della responsabilità, sui criteri di valutazione e sui provvedimenti conseguenti al risultato negativo della valutazione.

Il dirigente è responsabile del risultato dell'attività — unitariamente considerata — degli uffici cui è preposto e della gestione delle risorse ad esso demandate. Ai fini della valutazione dell'azione svolta, vengono accertate l'inosservanza degli indirizzi generali dell'azione amministrativa emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Consiglio dei Ministri e dal Ministro competente per materia, dei termini e delle altre norme di procedimento previsti dalle leggi o da regolamenti, nonché la incompleta realizzazione degli obiettivi programmati. Ma — e qui sta l'importanza della norma, che sostanzialmente si differenzia dal contenuto dell'art. 19 D.P.R. 748/72 — tali manchevolezze soggettive devono essere accertate non isolatamente, ma tenendo conto della incidenza che hanno potuto avere elementi obiettivi, quali le condizioni organizzative ed ambientali, tempestivamente segnalate, ovvero la disponibilità di personale e di mezzi.

Per la verifica dei risultati, in relazione agli obiettivi ed alle direttive generali, il Ministro si avvale di nuclei di valutazione composti di norma da dirigenti generali della Pubblica Amministrazione e da esperti esterni, ovvero, mediante apposite convenzioni, di organismi pubblici o privati particolarmente qualificati nel controllo di gestione. Nell'ultimo ritocco del progetto si dispone di nuclei di valutazione nominati triennialmente, per ciascuna amministrazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente. I criteri generali per la verifica dei risultati sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sentito il Consiglio superiore della pubblica amministrazione.

Una volta accertato il risultato negativo della gestione vengono comminate, secondo criteri di gradualità, le seguenti sanzioni:

a) rimozione della funzione esercitata, con conseguente perdita della relativa indennità;

b) collocamento a disposizione dell'amministrazione per un anno con perdita delle indennità connesse alle funzioni svolte;

c) collocamento a riposo in caso di inadempienze di rilevante gravità.

I dirigenti generali con rapporto privato d'impiego vengono revocati.

8. Applicazione alla dirigenza militare di una responsabilità per i risultati dell'azione dirigenziale

Il disegno di legge n. 3464 applica il principio base secondo cui spetta al Governo la fissazione degli obiettivi da perseguire e la verifica dei risultati, e ai dirigenti la gestione dell'attività per l'attuazione di tali obiettivi, ad ogni altra pubblica amministrazione, per ciascuna rispetto del proprio ordinamento. Si presume quindi che l'estensione possa essere attuata anche nei confronti dei dirigenti della amministrazione della difesa, sia civili che militari. In verità non pare esservi nessun motivo perché la dirigenza militare debba considerarsi esente da una specifica responsabilità per i risultati, così come concepita nel progetto di riforma.

La responsabilità per i risultati ottenuti dal dirigente militare, coinvolgendo essa tutta l'attività svolta, complessivamente considerata, è da ritenere che non possa essere assorbita nell'attività disciplinare, ma debba essere valutata in un modo autonomo.

Come si è avuto modo di rilevare nelle pagine precedenti, il D.P.R. 18 novembre 1965 n. 1477 prevede esempi di responsabilità degli alti dirigenti militari per l'inosservanza dei programmi e degli indirizzi approvati dal Ministro della difesa, nonché dalle direttive poste in essere in relazione alla pianificazione operativa, con i conseguenti programmi tecnico-finanziari ad essa connessi.

Molteplici sono poi i casi di responsabilità dei dirigenti militari per la realizzazione dei programmi e dei progetti loro affidati, per il risultato dell'attività svolta e per la gestione delle risorse ad essi demandate, previsti nella legge di principio della disciplina militare, nel regolamento relativo e in norme specifiche.

A convalida di un'ipotesi di applicazione del principio di responsabilità per i risultati anche ai dirigenti militari, si possono individuare alcuni elementi in comune tra quanto contenuto nel progetto di riforma della dirigenza civile in materia di responsabilità e quanto già esistente nell'organizzazione dell'Amministrazione della difesa.

Si è detto come il progetto di legge contenga una significativa innovazione in merito all'attuazione dei compiti attribuiti all'autorità politica in materia di indirizzo e di determinazione degli obiettivi: il Ministro è coadiuvato da un comitato di indirizzo e coordinamento cui spetta il compito di formulare proposte relative alla determinazione dei programmi ordinari e dei progetti speciali di attività dell'amministrazione; con tale comitato presenta molte analogie, sebbene permangono necessariamente peculiarità ineguagliabili, il comitato dei capi di stato maggiore istituito con la legge 8 marzo 1968 n. 200. Quest'ultimo ha il compito di trattare i problemi militari di maggior rilievo ed in particolare per quanto concerne la pianificazione operativa, con i conseguenti programmi tecnico-finanziari, nonché l'ordinamento interforze e delle Forze armate e l'ordinamento centrale; i suoi componenti partecipano alle riunioni con responsabilità collegiale per la formulazione delle proposte che il capo di stato maggiore della difesa sottopone al Ministro.

La verifica dei risultati, affidata nel progetto di legge di riforma della dirigenza pubblica ad appositi nuclei di valutazione, composti di norma da dirigenti generali appartenenti alla pubblica amministrazione e da esperti esterni, potrebbe essere affidata allo stesso comitato dei capi di stato maggiore quando l'inattuazione delle direttive o il risultato negativo sia da addebitarsi ad uno dei membri interni al Comitato, oppure ad appositi nuclei di valutazione quando l'inattuazione o il risultato negativo sono da attribuirsi ad un ufficiale che non rientri nelle alte sfere (14). La composizione di tali nuclei di valutazione potrebbe essere altresì completata da membri esterni: il D.P.R. 13 ottobre 1972, n. 781 prevede già la possibilità di far intervenire alle riunioni, senza però parteci-

pare alle deliberazioni del comitato, persone di particolare competenza nel campo scientifico, industriale, economico e delle dottrine militari. L'inosservanza degli indirizzi tecnico-operativi e tecnico-amministrativi dovrebbe essere accertata tenendo conto anche delle condizioni organizzative ed ambientali, tempestivamente segnalate, oltre che della disponibilità di personale e di mezzi. Qualora si ammettesse l'estensione dell'applicazione alla dirigenza militare di una responsabilità per i risultati, ai sensi del disegno di legge n. 3464, le sanzioni conseguenti all'inosservanza e alla inattuazione potrebbero essere le stesse già previste nel testo di riforma e adottate secondo i medesimi criteri di gradualità: l'unica, sostanziale differenza, sarebbe la possibilità di cumulo con sanzioni di carattere disciplinare militare, nel caso si riscontrassero all'ufficiale violazioni o inattuazioni dell'ordinamento disciplinare delle Forze armate.

NOTE

(1) L. POLI *"Problemi della Dirigenza Militare"* in Riv. Reg. Gov. Loc. 1981 Vol. VI, p.p. 145 e seg.

(2) V. STECCANELLA *"Abbandono di Posto e Violazione di Consegna nel sistema Penale Militare"* Mi 1964, p. 82.

(3) D. BRUNELLI *"Doveri Generali. L'iniziativa"*. In *"Il Nuovo Ordinamento Disciplinare delle F.A."* a cura di S. Riondato, Cedam, PD, 1987, p. 113.

(4) Cfr. le leggi delegate emanate in base alla legge 2 Marzo 1953 n. 150 che trasferirono ad uffici locali competenze di uffici centrali.

(5) L. POLI op. cit. p. 148.

(6) Il regolamento del 1964, in vigore dal 1° luglio 1965, fu emanato in violazione delle norme di cui alla legge 31 gennaio 1926 n. 100, in quanto fu omesso il parere del Consiglio di Stato, non fu deliberato dal Consiglio dei Ministri, non fu inserito nella Raccolta Ufficiale delle leggi e non fu pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, fu soltanto registrato dalla Corte dei Conti! A. INTELISANO *"Introduzione ai principi della disciplina Militare"* in *"Il nuovo ordinamento disciplinare delle Forze Armate"* a cura di S. Riondato Cedam 1987, p. 20.

(7) Difficoltà talvolta superate da corrette interpretazioni giurisprudenziali: Cons. Stato sez. VI 14 novembre 1988 n. 1236; Corte Conti, sez., riun., 30 maggio 1986 n. 492; Cons. Stato sez. I, 28 settembre 1984 n. 1227; Corte Conti, sez. riun., 30 maggio 1986 n. 492; Tar Lazio sez. II; 3 ottobre 1985 n. 2378; Corte Conti, sez. II, 3 settembre 1981 n. 119; Tar Lazio sez. I, 10 giugno

1981 n. 460; Tar Lazio sez. I, 10 giugno 1981 n. 460.

(8) A. GROSSO in *"La Dirigenza Pubblica"* a cura di M. D'ALBERTI ed altri Mulino, BO, 1990.

(9) Nel disegno di legge di riforma n. 3464 si manifesta il lodevole tentativo, che per altro illumina tutto il progetto di riforma, di evidenziare i ruoli specifici, cercando nel contempo di omogeneizzarli in modo che il dirigente non sia più mero esecutore di processi di programmazione determinati a livello politico, ma sia coinvolto più direttamente anche nella fase di definizione degli obiettivi, in virtù di un più ampio spazio decisionale, pur se nei limiti imposti dalle direttive.

(10) C. JEAN *"L'Ordinamento della Difesa in Italia"* Cedam, Padova, 1989 p. 87, 88.

(11) Già prevista dal D.L. 21 aprile 1948 n. 955, la disposizione è stata poi espressamente confermata dall'art. 1 lett. C del D.P.R. 18 novembre 1965 n. 1477 che, com'è noto, ha attuato il riordinamento dello stato maggiore della difesa e degli stati maggiori dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, secondo le direttive poste dalla legge di delega n. 1862 del 1962.

(12) Il disegno di legge n. 3464, approvato dalla Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 10 maggio 1989, e concernente il *"Riordinamento della dirigenza statale e delle altre pubbliche amministrazioni territoriali ed istituzionali"* è, al momento, oggetto di discussione da parte della Commissione in sede legislativa.

(13) Il D.P.R. 748/72 ha definitivamente abolito il preesistente rapporto di gerarchia tra il Ministro e l'alta dirigenza amministrativa, conferendo al primo un potere di indirizzo e coordinamento nonché la competenza esclusiva sulle decisioni di spesa più significative, al secondo una effettiva autonomia decisionale in attuazione di tali indirizzi, con un più ampio decentramento in materia contrattuale.

(14) Nell'ipotesi affermata sarebbe comunque auspicabile la presenza, del capo di stato maggiore dell'arma cui appartiene il dirigente inadempiente, o di un suo rappresentante. È bene rilevare che, un'opera di valutazione dei risultati raggiunti è già realizzata dagli Uffici Centrali nei confronti delle Direzioni Generali, in merito alla concreta realizzazione degli obiettivi fissati dall'Amministrazione.

CAPITOLO 6

UFFICIALI O DIRIGENTI?

Gaetano D'AURIA

Sommario. 1. La "professione" di ufficiale. Dall'unitarietà della professione alla moltiplicazione delle professioni - 2. Continua - 3. La "condizione militare" come unico elemento di coesione fra le diverse professioni - 4. Professionalità e carriera degli ufficiali - 5. "Dirigenza militare": una nozione quasi esclusivamente economica - 6. Le eccezioni: gli ufficiali-dirigenti nell'organizzazione amministrativa della Difesa - 7. La cosiddetta parità retributiva fra dirigenti militari e dirigenti civili.

1. La "professione" di ufficiale. Dall'unitarietà della professione alla moltiplicazione delle professioni

Negli studi di sociologia militare è ormai acquisito che gli ufficiali svolgano non un "mestiere", ma una "professione" (1). La ricerca più recente e documentata sugli ufficiali italiani ha dimostrato, poi, come gli ufficiali compongano una vera e propria "burocrazia professionale", caratterizzata — come tutte le burocrazie di questo tipo — da quattro elementi fondamentali: l'utilizzazione di un sapere scientifico-tecnico, al posto del prevalente sapere giuridico-formale delle burocrazie tradizionali; la presenza nell'organizzazione di istituti formativi a carattere universitario; l'impiego *lifetime* e un adeguato sviluppo di carriera; la compresenza di ruoli professionali e ruoli burocratici; l'esistenza di rapporti collaborativi

fra soggetti con diverse qualifiche professionali, pur nella vigenza di un assetto gerarchico (2).

Questi elementi varrebbero a distinguere gli ufficiali dalle altre due categorie di prestatori d'opera che hanno un rapporto d'*impiego* (in quanto distinto dalla prestazione di un servizio obbligatorio) con l'organizzazione militare: i sottufficiali e i militari di truppa volontari. Gli stessi elementi, però, non aiutano a decifrare i *contenuti tipici* della professione di ufficiale: non già per incertezze o controversie sulla possibile (e obiettivamente riscontrata) molteplicità di figure professionali rivestite dagli ufficiali, quanto per la difficoltà di comporre in un modello unico, in un'unica definizione la varietà dei ruoli e delle funzioni che, oggi, sono svolti dagli ufficiali.

Si affaccia, così, una curiosa contraddizione: gli ufficiali sono socialmente accreditati come professionisti, ma l'essenza (l'"in sé") della loro professionalità sfugge a una precisa sintesi concettuale (3).

Ciò accade per almeno tre ragioni. Anzitutto, perché in periodi di pace (e ancor più nei periodi di pace prolungata) è a dir poco riduttiva l'identificazione dell'ufficiale con l'*heroic leader*, con colui — cioè — che, secondo la più classica delle definizioni (Huntington), ha la direzione, l'impiego e il controllo di un'organizzazione umana che ha per scopo l'applicazione della violenza. Naturalmente, anche in tempo di pace e tanto più nell'era della "deterrenza" (4), vi sono (vi debbono essere) strutture e uomini "da guerra", capaci di sostenere un conflitto e preparati alla difesa del paese; ma proprio la condizione di pace e l'assenza del rischio-guerra favoriscono, per un verso, modelli di gestione burocratica nel "governo" delle forze armate e, per altro verso, lo sviluppo di ruoli non legati all'uso della forza (basti pensare ai compiti d'intervento in occasione di emergenze civili). E non v'è dubbio che manchi ogni assonanza o fattore comune fra competenza professionale al combattimento armato, professionalità di tipo burocratico e professionalità nel campo della protezione civile (5).

In secondo luogo, ed anche a prescindere dalla condizione di "pace prolungata", la crescente sofisticatezza dello stru-

mento militare, determinata in larga misura da tecnologie rapidamente e radicalmente innovatrici, ha favorito l'emersione di una figura professionale, l'ufficiale tecnocrate e *manager*, che ha il suo specifico nella capacità di padroneggiare la dimensione tecnologica della struttura e dei sistemi militari, con una cultura che è quella propria del mondo industriale (6).

Tale figura si è ormai stabilmente affermata accanto alla figura classica del *leader* e, ciò che più interessa, le integrazioni fra l'una e l'altra si sono rivelate problematiche, se non, addirittura, controproducenti. Il *leader*, infatti, è soprattutto un "comandante di uomini" e subordina al fattore-uomo l'impiego della tecnologia, mentre per il tecnocrate l'impiego delle risorse tecnologiche fa premio sull'uomo e, quindi, sull'attività di comando (7). Si è proposto, perciò, che le due figure, entrambe necessarie all'organizzazione militare, abbiamo anche "profili d'impiego e carriera diversi" (8). Ma a parte questo aspetto (tutto da costruire in chiave normativa), la divaricazione dei due ruoli professionali emerge da un'osservazione di fondo: che, in tempo di pace, la mancanza di impegni operativi (*id est*: di reali prospettive in termini di competizione e di sfida) finisce per esaltare la figura del tecnocrate e per conferirle autonomo rilievo, malgrado tutti riconoscano, "in astratto, che il *leader* corrisponde di più alle esigenze della struttura militare". A confermare la separatezza fra i due ruoli v'è, poi, l'atteggiamento dello stesso ambiente militare, che sarebbe portato a privilegiare, nelle logiche corporative e di carriera, proprio chi *leader* non è (9).

Anche per questa via, dunque, l'unitarietà della professione di ufficiale è infranta dalla compresenza di ruoli e funzioni fra loro distinti, pur se entrambi orientati a soddisfare le necessità della struttura militare. Ruoli e funzioni con contenuti professionali difficilmente componibili fra loro, e, quel che più conta, in rapporto di alternatività se non di sostanziale antagonismo (10).

2. Continua

Il terzo luogo, e più in generale, si può dire che lo sviluppo tecnologico e industriale richiede alle forze armate uno sforzo crescente di aggiornamento culturale e tecnico-scientifico, non molto diverso da quello di qualsiasi organizzazione produttiva. Di qui, un processo di moltiplicazione delle professioni militari, oggi di gran lunga più assortite rispetto al passato, ma anche più affini alle professioni *tout court*: quelle ingegneristiche e mediche (già da tempo radicate nell'ambiente militare) e quelle informatiche, chimiche, fisiche, biologiche, geografiche, geologiche, giuridiche, economiche, ecc.

Su questo versante, la frantumazione della professione di ufficiale rende ancora più manifesta la divaricazione tra le professioni tipicamente e tradizionalmente militari e le professioni assai vicine e, addirittura, identiche a quelle praticate in campo civile (11).

Così, da una parte, molte occupazioni militari sono divenute intercambiabili con occupazioni civili (12); d'altra parte, e proprio a causa di questa fungibilità, la professione militare viene concepita come "professione di transito" verso altre carriere più remunerative e più comode. Un'interpretazione, questa, che sarebbe confermata dal modo in cui sono confezionati i bandi di reclutamento e i programmi di studio delle accademie, dagli esodi degli ufficiali in carriera, dalla destinazione dei vertici a servizio ultimato (13).

Una ulteriore attenuazione delle differenze professionali fra l'area tecnica dei corpi militari e il settore civile si riscontra, poi, sul piano della formazione. Anzitutto, la Difesa e i corpi di polizia impiegano, sempre più spesso, personale formato prevalentemente al di fuori dell'ambiente militare (14): il riferimento è, soprattutto, agli ufficiali laureati "a nomina diretta", come i commissari, i medici, i veterinari e gli ufficiali delle varie specializzazioni dei corpi tecnici, che seguono corsi di qualificazione superiore sia presso scuole e istituti militari, sia presso università statali. Importante, in secondo luogo, il fatto che la contrapposizione fra cultura

militare e cultura civile sia venuta ormai meno nella formazione degli ufficiali destinati ad assumere i più qualificati incarichi di comando o di Stato maggiore: a partire dal 1979, infatti, i corsi superiori di Stato maggiore presso le scuole di guerra danno ampio spazio ad una formazione di tipo culturale-dirigenziale (con insegnamenti di scienze sociali, politiche, giuridiche, economiche, dell'organizzazione, dell'informazione), in gran parte affidata a docenti civili.

In terzo luogo, l'intera "cultura civile" che si insegna nelle accademie e nelle scuole militari ha subito, negli ultimi anni, un mutamento radicale, fino a identificarsi con la formazione impartita dalle facoltà universitarie. Naturale, perciò, che una legge recente (n. 169/90) abbia stabilito la sostanziale equiparazione fra gli studi svolti nelle accademie e nelle scuole dell'Esercito e quelli che si compiono negli ordinari corsi di laurea (giurisprudenza, economia e commercio, scienze politiche, ingegneria, scienze matematiche, fisiche e naturali, chimica, scienze statistiche, demografiche e attuariali). Un disegno di legge dai contenuti in tutto analoghi è attualmente in discussione per la Marina e l'Aeronautica (A.C. 5299, X legislatura). Ed è appena il caso di osservare come si vada creando, in questo modo, l'ennesimo presupposto per agevoli transizioni dalla carriera militare alle professioni civili.

Sempre sul piano della convergenza con la società civile, va detto, infine, che, oltre all'*heroic leader* e all'ufficiale tecnocrate, l'organizzazione militare italiana esibisce una figura in maggiore o minor misura "combinata" con queste, ma spesso a sé stante: l'ufficiale burocrate in senso pieno, colui — cioè — che svolge attività amministrativa in una struttura ministeriale, non diversamente da qualsiasi altro dirigente civile dello Stato (15).

3. La "condizione militare" come unico elemento di coesione fra le diverse professioni

Sarebbe retorico, a questo punto, domandarsi se esista e

quale sia il *proprium* della professione di ufficiale, al di là di quel suo segmento che è deputato all'uso diretto della forza e delle armi. *La professione*, intesa unitariamente, non c'è più; al suo posto v'è, invece, *una serie di professioni*, con caratteristiche di maggiore o minore convergenza-divergenza rispetto al settore civile.

Per questo, l'unica definizione che sia capace di comprendere le varie figure professionali (e tutte le loro possibili combinazioni) non può che fondarsi su di un elemento estrinseco alle diverse professioni, vale a dire sull'ambiente in cui esse si esplicano. In questo senso, si è detto, la specificità della professione militare rispetto a quelle civili è fondata non già sul possesso di competenze e specializzazioni peculiari, bensì sulla *corporateness*, sul sentimento di identificazione istituzionale e corporativa, che trova alimento nel complesso codice etico, comportamentale e giuridico che contrassegna la *condizione militare* (16).

In termini più propriamente giuridici, l'elemento di coesione fra le varie professioni sarebbe dato dalle regole che compongono quel particolare "ordinamento organizzatorio" che è l'ordinamento dei corpi militari (17). Ma si tratta di una tautologia tanto evidente quanto intenzionale (è militare ciò che è militare), e però con il pregio di far capire che, al di là di ogni analogia o identità tra professioni civili e professioni militari, la separatezza di queste ultime — vale a dire la diversità (*in melius* o *in peius*) del loro regime giuridico ed economico — è sufficientemente giustificata dall'ambiente in cui esse sono prestate: l'istituzione militare.

Il problema, allora, è soltanto di diritto positivo, nel senso che spetta al legislatore stabilire il regime delle professioni militari e di fissare i limiti entro i quali esse siano assimilabili, per i fini e sui piani più diversi, alle professioni civili.

4. Professionalità e carriera degli ufficiali

Nei capitoli precedenti della ricerca sono stati esaminati le

funzioni (capitolo I) e l'assetto organizzativo della Difesa (capitolo II) e, poi, tutti gli aspetti di rilievo che riguardano la professione di ufficiale: il reclutamento, la formazione e l'avanzamento in carriera (capitolo III), i compiti e le responsabilità (capitolo V), il trattamento economico e previdenziale (capitolo IV).

Al di là delle caratteristiche che sono peculiari della condizione militare in quanto tale, ne è risultato un quadro complessivo sia delle aree professionali in cui operano gli ufficiali, sia delle convergenze e divergenze che esistono — nella normazione vigente — fra stato giuridico e trattamento economico degli ufficiali, da una parte, e dei funzionari civili dello Stato, dall'altra.

Il primo dato che emerge è quello di una sostanziale indifferenza delle professionalità militari rispetto alla carriera (con l'eccezione di cui si dirà a proposito delle forze di polizia), nel senso che, a parità di posizione in carriera, le professionalità delle diverse aree godono di un uguale trattamento giuridico ed economico. Non è vero, però, il contrario e, cioè, che la carriera sia indifferente al tipo di professionalità posseduta: come conferma la circostanza — già segnalata — che, negli avanzamenti, gli ufficiali con vocazione tecnocratica sono favoriti rispetto agli altri (ciò che vale, soprattutto, per l'accesso ai gradi più elevati).

Tutto questo pone un problema di fondo, che è quello di sapere se forze armate e corpi di polizia debbano avere un ordinamento che tratti allo stesso modo funzioni e ruoli diversi, o — il che è lo stesso — se sia giustificato mantenere un'assoluta identità di *status* per competenze professionali così numerose quanto distanti fra loro. Nondimeno, e restando nell'ambito dell'istituzione militare, è lecito interrogarsi sulla validità di un regime comune — in tal caso essenzialmente retributivo — fra professionalità ad alto rischio e professionalità di tipo amministrativo-burocratico, professionalità operative e professionalità di ricerca o di studio e, ancora, fra professionalità burocratiche e professionalità ad elevato contenuto scientifico-tecnico. Si tratta di domande che mettono in

discussione principi consolidati della tradizione militare, prima delle quali, però, ve n'è un'altra: è ragionevole, opportuno o necessario introdurre *status* giuridici ed economici diversi per gli addetti alle diverse funzioni che l'istituzione militare è chiamata a svolgere?

Una prima risposta, a ben vedere, fu già data dieci anni fa, quando la legge n. 121/81 operò la smilitarizzazione della Pubblica sicurezza (oggi "Polizia di Stato"), prevedendo — fra l'altro — una forma di contrattazione collettiva per disciplinare, analogamente a quanto avveniva per i pubblici dipendenti a statuto civile, le condizioni di lavoro dei componenti il Corpo (esclusi i dirigenti, già ufficiali della Pubblica sicurezza).

Più modesta, ma non meno significativa, la vicenda che, proprio di recente, ha interessato il Cresam-Centro ricerche e sperimentazione dell'amministrazione militare, che costituisce, in sostanza, la struttura di ricerca delle forze armate in materia di energia nucleare. Ebbene, il Cresam è stato inserito nel comparto di contrattazione collettiva degli enti pubblici di ricerca, con ciò che ne consegue in termini di equiparazione fra gli addetti al Centro e i dipendenti civili occupati nel settore della ricerca scientifica pubblica. E il dato è tanto più significativo, in quanto, per i dipendenti di questo comparto, la contrattazione collettiva si occupa dell'intero stato giuridico del personale (dotazioni organiche, reclutamento, livelli professionali, progressione ai livelli superiori), oltre che del suo trattamento economico (18).

Va rammentato, infine, che gli ufficiali dell'Arma dei carabinieri, come i loro corrispondenti della Polizia di Stato, hanno avuto, per un certo periodo, una carriera mediamente più lunga e meglio remunerata rispetto agli altri ufficiali delle forze armate (19). Un trattamento, questo, che si spiega con la particolare valenza e con il più elevato peso specifico che, rispetto ad altre funzioni, il legislatore ha attribuito, in un recente passato, alle funzioni operative — di ordine pubblico e di polizia giudiziaria — svolte dai Carabinieri, dalla Polizia di Stato e dalla Guardia di finanza (anche se, in questi corpi, la varietà delle professioni e dei ruoli non è minore che altrove).

La domanda che più sopra si poneva è, dunque, di attualità e si può ritenere che gli esempi qui esposti costituiscano sintomi importanti, benché non decisivi, di una situazione in movimento verso assetti diversificati delle professionalità militari.

Il secondo dato sul quale conviene soffermarsi è l'unicità della carriera di ufficiale. Questa si svolge senza soluzione di continuità tra i livelli inferiori (da sottotenente a tenente colonnello) e i livelli superiori (da colonnello a generale di corpo d'armata), con un meccanismo di avanzamento — c.d. "normalizzato" — che costituisce un compromesso fra il sistema di promozione "a ruolo aperto" e quello "a ruolo chiuso".

L'avanzamento in grado avviene, a seconda dei casi, per anzianità o a scelta (ma, in tal caso, con amplissimi margini di discrezionalità), ferma restando una permanenza minima in ciascun grado o gruppo di gradi. Lo sviluppo di carriera è costante, essendo fondato su di un contingente di promozioni che debbono essere comunque effettuate con cadenza annuale (o a cicli pluriennali) e, soprattutto, a prescindere dall'esistenza di vacanze nel grado superiore. Per contro, ove il grado superiore non disponga di vacanze sufficienti ad "assorbire" tutte le promozioni da effettuare, gli ufficiali più anziani dello stesso grado sono collocati, prima, in soprannumero e, poi, a disposizione (20).

Nella realtà, poiché le vacanze *effettive* diminuiscono a mano a mano che si avanza verso i gradi più elevati, molte promozioni — per la "spinta" dei neo-promossi sugli anziani — innescano un meccanismo che porta all'espulsione di quadri ancora professionalmente validi. Inoltre, poiché il limite di età per la cessazione dal servizio dei tenenti colonnelli è relativamente basso, solo gli ufficiali che riescono a raggiungere il grado di colonnello possono aspirare ad una carriera più lunga ed alle successive promozioni.

In conclusione, la carriera degli ufficiali (dal grado di sottotenente a quello di generale di corpo d'armata) è tendenzialmente "aperta" e non conosce lo "sbarramento" che

debbono superare i funzionari civili per accedere alle qualifiche dirigenziali, che compongono, nel loro insieme, una carriera a sé. Rispetto ai funzionari civili, però, gli ufficiali hanno una carriera più rallentata (a causa del forte restringimento della piramide gerarchica mano a mano che ci si avvicina al vertice e per effetto, altresì, dell'obbligo di permanenza minima in ciascun grado: permanenza superiore — nel complesso — a quella richiesta ai funzionari direttivi per accedere alla dirigenza) ed anche abbreviata (ove non conseguano in tempo utile la promozione a colonnello; ma questo inconveniente è stato in parte attenuato con la elevazione del limite di età per il collocamento a riposo: legge n. 404/90).

5. **"Dirigenza militare": una nozione quasi esclusivamente economica**

Il discorso si sposta, a questo punto, sul problema dei rapporti fra dirigenza militare e dirigenza civile.

Il nostro ordinamento conosce due sole norme che riguardano, specificamente ed espressamente, i compiti degli ufficiali-dirigenti. Sono:

l'articolo 41 del d.p.r. 30 giugno 1972 n. 748, il quale tiene ferme, da una parte, le norme sull'impiego degli ufficiali nello Stato maggiore della difesa e negli Stati maggiori di forza armata e, d'altra parte, le "speciali disposizioni" che consentono di conferire agli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica le funzioni di dirigenza amministrativa presso il Ministero della difesa;

l'articolo 3 della legge 4 ottobre 1988 n. 436, che ha esteso ai comandanti delle regioni militari territoriali, dei dipartimenti marittimi e delle regioni aeree i compiti che, in materia di approvazione dei contratti per lavori e forniture, sono attribuiti (dall'articolo 13 del d.p.r. n. 748/72) ai dirigenti periferici delle amministrazioni civili dello Stato.

La prima norma è intesa a garantire la presenza di ufficiali (burocrati e/o tecnocrati) nell'organizzazione amministrativa

della Difesa e la preminenza, in questa, dell'elemento militare rispetto a quello civile. La seconda consente una più agile e decentrata gestione amministrativa dell'attività negoziale e di spesa.

Per il resto, le norme cui si fa risalire l'introduzione della "dirigenza militare" hanno contenuti meramente retributivi, nel senso che stabiliscono, a fini economici, la corrispondenza (peraltro ineguale, come più avanti si dirà) tra i dirigenti civili dei vari livelli e gli ufficiali superiori dei diversi gradi (da colonnello a generale di corpo d'armata).

In sostanza, secondo queste norme, sono dirigenti coloro che conseguono i gradi da colonnello in su; e l'esser dirigente designa, per ciascun grado, l'acquisizione di un livello retributivo che corrisponde (grosso modo) a quello di un dirigente civile.

Ne discende che la base sulla quale si fonda, per gli ufficiali, il riconoscimento della qualifica dirigenziale non è data dall'analisi delle loro funzioni né dalle esigenze e dalle caratteristiche dell'organizzazione militare (in cui, per fare un esempio, il comando di importanti reparti è attribuito ad ufficiali inferiori), ma dalla meccanica equiparazione retributiva fra i livelli della dirigenza civile e i gradi più alti della carriera di ufficiale (salvo anticipare che, oggi, gli ufficiali superiori ricevono un trattamento complessivamente più favorevole rispetto ai dirigenti civili di livello corrispondente). Con il risultato di aver posto sullo stesso piano professionalità di ogni tipo, a prescindere — oltretutto — da obiettivi riscontri sulla reale valenza "dirigenziale" delle funzioni attribuite agli ufficiali dei diversi gradi e delle diverse aree professionali.

Si può dire, insomma, che — scontata la diversità di *status* tra ufficiali e funzionari civili — la locuzione "ufficiale dirigente" serve a identificare il trattamento economico attribuito agli ufficiali superiori dei diversi gradi. Con alcune, limitate eccezioni, che riguardano gli ufficiali cui è attribuita la titolarità di determinati uffici burocratici e di talune articolazioni della struttura militare: eccezioni che consentono di configurare — come si passa a dimostrare — gli unici

casi in cui gli ufficiali sono *anche* dirigenti, per analogia di funzioni con i loro corrispondenti delle amministrazioni civili.

6. Le eccezioni: gli ufficiali-dirigenti nell'organizzazione amministrativa della Difesa

Le funzioni dirigenziali da attribuire agli ufficiali nell'ambito del Ministero della difesa sono individuate, in parte, da norme legislative, in parte da regolamenti di organizzazione. Il d.p.r. (decreto legislativo) n. 1478/65 stabilisce che il segretario generale del Ministero è un generale di corpo d'armata (o un ammiraglio di squadra o un generale di squadra aerea) e che agli uffici centrali *possano* essere preposti ufficiali di grado non inferiore a generale di brigata. In sostanza, è attribuita al potere organizzativo-regolamentare la valutazione di opportunità sul se conferire a personale militare o, in alternativa, a personale civile la titolarità degli uffici di vertice (21). Successivamente al d.p.r. n. 1478/65, è stato stabilito, peraltro, che il segretario generale del Ministero della difesa si anche direttore nazionale degli armamenti, configurando, con ciò, il solo caso (a parte quello del segretario generale) — cui la titolarità di una funzione dirigenziale non può essere attribuita a un dirigente civile (21 - *bis*).

Le leggi nulla dicono, invece, a riguardo degli uffici dirigenziali minori, degli uffici, cioè, che hanno il rango di divisioni. Per essere più precisi, il d.p.r. n. 748/72 (tabella VIII) ha stabilito il numero delle divisioni cui preporre funzionari civili della Difesa, ma non ha fissato il numero delle divisioni (o uffici equivalenti) che debbono essere rette da ufficiali-dirigenti (colonnelli).

Ne discende che, mentre gli ufficiali-direttori generali non possono superare il numero chiuso degli uffici centrali individuati dalla legge (a altrettanto vale per gli ufficiali-vice direttori generali), il numero degli ufficiali-direttori di divisione è praticamente indeterminato, non esistendo alcun limite quantitativo all'istituzione degli uffici corrispondenti. Da qui,

un autentico proliferare di divisioni (che superano, oggi, le 200), con un unico scopo: offrire un'area di parcheggio ad un certo numero di ufficiali (tanto più alto quanto più intenso è il ritmo di avvicendamento alla testa degli uffici) che aspirano a compiti di maggior impegno e responsabilità in aree non esclusivamente burocratiche della professione militare.

Non si vuol dire, beninteso, che tutti gli uffici conferiti a personale militare siano privi delle qualità necessarie e sufficienti a riconoscerne il "rango" dirigenziale. Si vuol dire, invece, che, spesso, la creazione (o la soppressione) di divisioni avviene a misura delle esigenze di carriera degli ufficiali e, in questo senso, che la mancata determinazione del numero di divisioni da affidare ad ufficiali-dirigenti senz'altro favorisce la soddisfazione di tali esigenze (anche se, per questa via, l'organizzazione viene disegnata in funzione del personale: cosa, peraltro, comune alla gran parte dei ministeri). E, del resto, è difficile sfuggire alla sensazione che una serie di funzioni assegnate ad uffici dirigenziali ben potrebbero essere svolte da uffici di livello inferiore (ma anche questa è vicenda comune a molti altri ministeri (22)).

In ogni caso, la qualifica dirigenziale si giustappone al grado rivestito dall'ufficiale, con l'unico effetto che l'ufficiale-dirigente — fermi restando il suo *status* di militare ed il trattamento economico corrispondente al grado — assume i compiti e le responsabilità connessi alla titolarità dell'ufficio.

Un discorso in parte analogo va fatto per i comandanti delle regioni militari, dei dipartimenti marittimi e delle regioni aeree, cui spettano, in tema di approvazione dei contratti per lavori e forniture, i poteri attribuiti ai dirigenti periferici delle amministrazioni civili. Per questi ufficiali, la qualità di "dirigente" accede alle funzioni di comando che sono loro attribuite nell'organizzazione della Difesa, sicché, da una parte, essi sono (oltre al segretario generale del Ministero della difesa-direttore nazionale degli armamenti) gli unici "dirigenti necessari" dell'apparato militare e, d'altra parte, i loro compiti non possono essere svolti (a differenza di quanto è consentito nel Ministero della difesa) da dirigenti civili.

In ultima analisi, la nozione di "dirigenza militare" identifica una professionalità (o, se si vuole, una serie di professionalità) a contenuto burocratico o burocratico-tecnocratico (con la precisazione, peraltro, che le funzioni attribuite ai militari ben potrebbero essere svolte, nel Ministero della difesa, da dirigenti civili). Ed è proprio questa, alla fine, l'unica accezione in cui è possibile, secondo le norme, parlare di ufficiali-dirigenti, intesi come coloro che, per avere la responsabilità di uffici burocratici a livello dirigenziale (istituiti con legge o con atto regolamentare) o di determinate articolazioni della struttura militare, svolgono compiti che pertengono alle "attribuzioni" dei dirigenti quali sono delineate dal d.p.r. n. 748/72.

7. La cosiddetta parità retributiva fra dirigenti militari e dirigenti civili

A parte i casi di cui appena s'è detto, l'espressione "ufficiale dirigente" identifica, dunque, il trattamento economico attribuito agli ufficiali dei gradi superiori (da colonnello in poi).

Anche su questo aspetto, tuttavia, mette conto soffermarsi, la materia delle retribuzioni essendo fra le più tormentate nel dibattito sulla condizione degli ufficiali.

In sintesi, i problemi principali sono di tre ordini.

Il primo riguarda il tipo di congruenza che deve esistere fra le retribuzioni degli ufficiali, a parità di grado ma a differenza di professionalità. A questo problema, come s'è visto, l'ordinamento ha fornito, in passato, qualche risposta, quando accordò un trattamento decisamente più favorevole alle forze di polizia: Carabinieri, Polizia di Stato e Guardia di finanza. Ma il problema è vivissimo, sia perché investe i rapporti incrociati fra tutte le professionalità militari, sia perché, all'interno dell'organizzazione militare, le forze di polizia sono considerate trainanti per l'acquisizione di migliori trattamenti economici (23).

Le soluzioni, inutile dirlo, non sono a portata di mano. Di

certo, l'egualitarismo a tutti i costi penalizzerebbe le professionalità più elevate e quelle a più alto tasso di responsabilità e di rischio (gettando le basi, fra l'altro, di una pericolosa disaffezione per funzioni di prim'ordine). Nondimeno, l'appiattimento sulle retribuzioni dei dirigenti civili finirebbe per mortificare le specificità proprie di talune professioni militari che non hanno corrispondenza in campo civile.

Il secondo ordine di problemi attiene, invece, al trattamento degli ufficiali con professionalità simili a quelle civili o, comunque, non intrinseche all'istituzione militare. Qui, occorre decidere, anzitutto, se una serie di funzioni debbano continuare o meno ad essere svolte dalle forze armate (è noto, ad esempio, che i compiti di assistenza al volo per il traffico aereo generale sono stati trasferiti, nel 1980, ad un ente pubblico appositamente costituito (24) e che lo stesso ente svolgerà, fra non molto, i compiti attualmente propri del servizio meteorologico dell'Aeronautica (25)). Dopo di che, le professioni da esercitare con lo *status* dei militari dovranno ricevere, se si vuole evitare che diventino "professioni di transito", un trattamento conveniente, economicamente parlando, alla loro prestazione in ambiente militare.

Il terzo ordine dei problemi si riferisce, più in generale, al modo in cui si è sviluppata, nella legislazione, l'assimilazione retributiva fra dirigenti civili e militari.

Per la verità, si cominciò male, nel 1973, con una legge (n. 804) che regolava il trattamento economico degli ufficiali in maniera più favorevole di quanto non aveva fatto il d.p.r. n. 748/72 per i dirigenti civili dello Stato.

Nel 1981, la legge sul nuovo ordinamento della Pubblica sicurezza (n. 121) equiparò ai dirigenti civili gli ufficiali della Polizia di Stato (ormai smilitarizzata), i quali persero, perciò, il più favorevole trattamento dei dirigenti della Polizia di Stato i (più alti) livelli stipendiali dei dirigenti militari. Ma l'*handicap* venne presto recuperato. Nel 1986, infatti, una legge (n. 668) restituì agli ufficiali-dirigenti della Polizia di Stato i (più alti) livelli stipendiali dei dirigenti militari, e agli stessi livelli furono collocati i dirigenti civili del ministero

dell'interno (che godono, da allora, di un trattamento più favorevole rispetto a tutti gli altri dirigenti delle amministrazioni statali) (26).

Nell'ultimo decennio, poi, fra incrementi disposti per legge e automatismi di varia natura (primo fra tutti il c.d. "galleggiamento" (27)), gli stipendi militari sono lievitati in misura considerevole, assai più di quanto sia avvenuto per gli stipendi dei dirigenti civili.

Si deve aggiungere che, a partire dalla legge n. 121/81, i miglioramenti normativi ed economici conseguiti con la contrattazione collettiva dagli ufficiali inferiori della Polizia di Stato sono stati sistematicamente estesi (con apposite norme di legge) agli ufficiali inferiori delle forze armate, dando luogo — fra l'altro — ad una sorta di contrattazione indiretta a favore di questi ultimi.

Ancora, è stata estesa a tenenti colonnelli e colonnelli delle forze armate la norma della legge n. 121/81 che consente lo sganciamento della progressione economica dalla progressione in carriera, con l'attribuzione del trattamento economico di primo dirigente dopo 15 anni di carriera (tenenti colonnelli) e del trattamento di dirigente superiore dopo 25 anni (colonnelli) (legge n. 232/90), articolo 15; legge n. 131/90 articolo 5).

Infine, la retribuzione dei dirigenti militari è, oggi, sicuramente più elevata rispetto a quella dei dirigenti civili, dal momento che i primi godono di una consistente "indennità di impiego operativo", per giunta interamente pensionabile (l'indennità, introdotta dalla legge n. 78/83, è stata rivalutata, di recente, dalla legge n. 231/90) (27-bis).

Dovrebbero essere capovolti, a questo punto, i risultati di una ricerca, pubblicata nel 1989 (ma aggiornata al 1987), in cui si dimostra che, per carriera e retribuzioni, gli ufficiali sono privilegiati rispetto ai funzionari civili fino alla soglia di accesso alla dirigenza e che, con l'ingresso nell'area dirigenziale, sono invece i civili ad essere avvantaggiati rispetto ai militari (i quali possiedono, comunque, un trattamento previdenziale più favorevole dei dirigenti civili) (28).

Se così è, non dovrebbe essere difficile prevedere che, a

breve, saranno i civili ad inseguire i militari (che sono stati già raggiunti, come s'è visto, dai funzionari civili del Ministero dell'interno).

Non va trascurato, peraltro, che sulla parità retributiva tra ufficiali e funzionari civili incide un complesso di indennità, compensi accessori e retribuzioni indirette, che interessano entrambe le categorie ma con effetti ineguali anche all'intero di ciascuna di esse. Questo, però, è un campo scarsamente esplorato e ancor meno considerato nelle comparazioni disponibili (29).

Il tema delle retribuzioni resta, comunque, il terreno principale del confronto fra militari e civili, e sulle rincorse fra gli uni e gli altri si potrà scrivere una storia infinita, se non si passa ad affrontare i grandi problemi di sempre: quelli delle funzioni, degli assetti organizzativi e della loro efficienza rispetto alla domanda sociale. Se, invece, il punto di partenza sarà dato (continuerà ad esser dato) unicamente dalle esigenze e dalle rivendicazioni di chi lavora negli apparati, sarà impossibile costruire scale di "preferenza retributiva" in rapporto alle diverse funzioni.

Ma c'è poco da sperare in meglio, perché anche la riforma *in itinere* della dirigenza pubblica appare avviata sui binari consueti, non essendosi provveduto, prima, ad una seria riforma delle strutture amministrative (30).

Per quanto qui interessa, l'istituzione militare è anch'essa un terreno di riforme attese, che molti ritengono urgenti ma che non riescono ad attrarre l'attenzione decisiva di Governo e Parlamento. Ciò è a dir poco sorprendente, se si pensa — ad esempio — al "grave stato di indeterminatezza presente in ogni area e ad ogni livello" dell'apparato politico e tecnico-amministrativo cui compete la gestione della politica militare (31) e se si considera che, non di rado, "ogni Stato maggiore persegue le proprie scelte individuali anche quando esse sono palesemente in contrasto con le esigenze... della sicurezza nazionale" (32). La questione centrale, insomma, è "la mancanza di una precisa individuazione delle sfere di responsabilità e di decisione" (33), per cui rimangono in sofferenza i

problemi che riguardano — tra l'altro — la formazione degli indirizzi e delle direttive, le linee di comando interno, l'integrazione e il coordinamento tra le diverse forze armate, la programmazione delle risorse finanziarie.

Negli ultimi tempi, comunque, la situazione sembra avviata ad un recupero di questi "parametri", che costituiscono altrettanti valori per l'organizzazione militare. L'inversione di tendenza è favorita sia dal coinvolgimento del nostro Paese in una serie di missioni — soprattutto di pace e di "interdizione", talvolta di guerra — in diverse aree del mondo, sia dalla sperimentazione di nuovi assetti che anticipano, in certa misura, quel "nuovo modello di difesa" che il Parlamento si affatica a disegnare in quest'ultimo scorcio di legislatura.

Una situazione in movimento, dunque, che merita di essere seguita con attenzione e interesse anche per i suoi riflessi sul tema di questa ricerca.

NOTE

(1) Si v., anche per i riferimenti alla letteratura straniera, gli scritti di G. CAFORIO, G.P. PRANDSTRALLER e M. NUCIARI, in G. CAFORIO e P. DEL NEGRO (a cura di), *Ufficiali e società. Interpretazione e modelli*, Milano, Angeli, 1988; nonché, di recente, F. BATTISTELLI, *Marte e Mercurio. Sociologia dell'organizzazione militare*, Milano, Angeli, 1990, 127 ss.

(2) G. PRANDSTRALLER, *La professione militare in Italia*, Milano, Angeli, 1985, 302. Il capitolo conclusivo della ricerca è pubblicato anche in F. BATTISTELLI, *Marte e Mercurio*, cit. 472 ss.

(3) Sul punto v. F. BATTISTELLI, *Marte e Mercurio*, cit., 133 ss.

(4) Sul ruolo della deterrenza nucleare negli assetti dell'organizzazione militare sono fondamentali le pagine di M. JANOVITZ, *Il soldato di professione* (1960), in F. BATTISTELLI, *Marte e Mercurio*, cit. 387 ss.

(5) ... o in altri campi relativi a funzioni non necessariamente militari, come, ad esempio: l'ordinario rifornimento idrico di talune isole minori, il servizio radio-costiero della Marina per le istruzioni e il soccorso ai naviganti, il servizio dei fari e del segnalamento marittimo, la protezione ai pescherecci, la tutela del patrimonio archeologico marino, il servizio meteorologico dell'Aeronautica (cfr. A. SCIARRETTA-I. SCIARRETTA, *L'amministrazione della difesa*, Parma, Stem-Mucchi, 1974, 201 s.).

(6) M. JANOVITZ, *Il soldato di professione*, cit., 374 ss.; L. CALIGARIS, *L'ufficiale oggi: tecnocrate o heroic leader?*, in G. CAFORIO e P. DEL NEGRO (a cura di), *Ufficiali e società*, cit., 77.

(7) L. CALIGARIS, *L'ufficiale oggi*, cit., 77, 79.

(8) L. CALIGARIS, *L'ufficiale oggi*, cit., 80.

(9) L. CALIGARIS, *L'ufficiale oggi*, cit., 81 s.

(10) Il che spiega, a livello sociologico, la dicotomia, riscontrata nei membri delle organizzazioni militari contemporanee, fra tendenze "istituzionali" (caratterizzate da un forte sentimento di appartenenza e identificazione con gli scopi dell'organizzazione) e tendenze "occupazionali" (in cui prevale, invece, l'identificazione con gruppi sociali che, al di fuori dell'organizzazione, possiedono specializzazioni e svolgono attività simili o analoghe): v. C.C. MOSKOS, *Tendenze istituzionali e tendenze occupazionali nelle forze armate* (1986), in F. BATTISTELLI, *Marte e Mercurio*, cit., 523 ss.; nonché F. BATTISTELLI, *Marte e Mercurio*, cit., 165 ss.

Non è un caso, per altro verso, che chi sostiene la preminenza degli aspetti operativi (intesi come capacità di esercitare il "mestiere delle armi") ritenga necessario procedere ad una "rimilitarizzazione" delle forze armate, contrastando le "tendenze contrarie che rischiano di sottrarre ad esse ogni capacità di combattimento e di trasformarle in inanimati organismi tecnologici": così, C. JEAN, *Le istituzioni militari nella crisi della società del benessere*, in "Riv. militare", 1985, n. 6, 101.

(11) M. LISSAK, *Influsso dei modelli di relazioni forze armate-società sulla professione militare*, in G. CAFORIO e P. DEL NEGRO (a cura di), *Ufficiali e società*, cit., 106; V. ILARI, *Cultura universitaria e cultura militare per gli ufficiali italiani dal dopoguerra ad oggi*, ivi, 485 ss. Sulla "deflazione della specificità militare" nell'esercito francese v. M.L. MARTIN, *Il declino dell'esercito di massa in Francia* (1981), in F. BATTISTELLI, *Marte e Mercurio*, cit., spec. 506 ss.

Gli studi di sociologia militare hanno rilevato come la moltiplicazione delle professioni possa costituire un fattore non già di disgregazione, ma di stabilità dell'organizzazione militare, nel senso che, all'interno di questa, si determinerebbe un "equilibrio capace di prevenire da un lato l'esodo del personale più tecnico, comunque indispensabile in una serie di funzioni "civili", dall'altro la disaffezione dei quadri più istituzionali nei confronti di un'organizzazione di cui fosse eccessivamente minacciata la connotazione militare": F. BATTISTELLI, *Marte e Mercurio*, cit., 168.

(12) M. LISSAK, *Influsso dei modelli di relazioni forze armate-società*, cit., *ibidem*.

(13) L. CALIGARIS, *L'ufficiale oggi*, cit., 78. Non è un caso, del resto, che — diversamente da quanto avveniva fino ad alcuni anni fa — non facciano più notizia i casi di *pantouflage* degli ufficiali superiori verso industrie di armamenti.

Sulla assimilazione degli studi compiuti nelle accademie e scuole militari a quelli che si svolgono nelle facoltà universitarie v. *infra*, in questo paragrafo.

(14) V. ILARI, *Cultura universitaria e cultura militare*, cit., 486.

(15) Sul "pluralismo professionale" degli ufficiali si soffermava, nel 1985, il "Libro bianco della difesa", con affermazioni che non nascondevano

la preoccupazione per la divaricazione di ruoli (e, ancor prima, di modelli formativi) tra ufficiali delle diverse aree professionali. Vi si legge, in particolare, che, "finora, nella formazione dell'ufficiale, si sono fatti confluire tre indirizzi di studio complementari ma nettamente distinti per metodi e statuto epistemologico: l'indirizzo tecnico scientifico, collegato alla programmazione, sviluppo e impiego dei sistemi d'arma e direzionali; l'indirizzo socio-economico, politico, giuridico-amministrativo, collegato alla gestione del personale e del materiale e ai vari impegni militari dell'Italia in campo internazionale; tecnico-professionale (o "militare" in senso stretto), collegato con l'attività operativa. Tuttavia, mentre il complesso delle applicazioni militari nei vari campi della ricerca scientifica tende a trovare una propria unità di metodo e una propria rilevanza epistemologica, parallelamente si avverte sempre di più l'esigenza di restituire una specificità scientifico-militare unitaria al complesso dei tre indirizzi di studio sopra accennati" (il corsivo è nostro): MINISTERO DELLA DIFESA, *La Difesa. Libro bianco 1985*, Roma, s.e., s.d. (1985), 111.

(16) S. HUNTINGTON, *L'ufficiale come professionista* (1957), in F. BATTISTELLI, *Marte e Mercurio*, cit., 394 s.; v. pure V. ILARI, *Cultura universitaria e cultura militare*, cit., 490.

(17) La tesi dell'"ordinamento organizzatorio" spiega l'esistenza di ordinamenti giuridici particolari che si fondano su fatti organizzatori. Questi ordinamenti sono, oggi, di due specie: gli ordinamenti dei corpi militari e gli ordinamenti sezionali: in argomento, v. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano Giuffrè, 1988, 165 ss. Sugli ordinamenti militari v. pure, ormai classico, V. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, Giuffrè, 1962 (ora in IDEM, *Scritti giuridici*, vol. II, Milano Giuffrè, 1981, 137 ss.), spec. capitolo V (e, negli *Scritti giuridici*, 388 ss.).

(18) Da segnalare, peraltro, che la Corte dei conti, in sede di esame dell'"ipotesi di accordo" per il comparto degli enti di ricerca, ha censurato la clausola che estende al Cresam la disciplina contenuta nell'accordo medesimo (Corte conti, Sez. contr., 6-12 dicembre 1990, n. 88, inedita). Identica censura è stata mossa dalla Corte con riferimento alla clausola (corrispondente a quella dell'ipotesi di accordo) inserita nel decreto presidenziale 12 febbraio 1991, con il quale è stata resa esecutiva la disciplina risultante dall'accordo (Corte conti, Sez. contr., 21 febbraio-1 marzo 1991, n. 19, inedita). Il consiglio dei ministri, nella seduta del 26 marzo 1991, ha chiesto la "registrazione con riserva" dell'intero decreto presidenziale, comprensivo della norma relativa al personale del Cresam.

(19) Cfr. CEMISS, *Rapporto di ricerca su: profili di carriera e remunerazioni del personale militare e civile dell'amministrazione dello Stato delle qualifiche direttive e dirigenziali*, Roma, Rivista militare-Fusa, 1989, spec. 34 ss.

(20) Sulla legittimità costituzionale del sistema di "avanzamento normalizzato", nonché delle implicazioni in termini di "aspettativa per riduzione dei quadri", v. Corte cost., 18 maggio 1989 n. 257, in "Foro it.", 1989, I, 3347, con nota di richiami.

(21) "Non sono stati definiti con legge quali direzioni generali e uffici centrali debbono essere retti da militari e quali da personale civile, per lasciare ampia possibilità di scelta dell'elemento più idoneo, in relazione alle necessità funzionali": così M. RISTORI, *L'ordinamento della Difesa*, Roma, s.e., 1976, 77, nota 1.

(21-bis) Sull'attribuzione al segretario delle funzioni di direttore nazionale degli armamenti v. C. JEAN, *L'ordinamento della difesa in Italia*, Padova, Cedam, 1989.

(22) Sul punto, sia consentito rinviare a G. D'AURIA, *L'organizzazione dei ministeri: norme e prassi applicative*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", 1983, 1378 ss.

(23) Ciò si spiega con il fatto che, in periodi di crisi dell'ordine pubblico interno, le forze di polizia assolvono ad un ruolo socialmente più apprezzato (anche per la "visibilità" dei risultati che esse conseguono) e, perciò, meglio retribuito delle funzioni che, in tempo di pace, sono svolte dalle forze armate. Donde l'aspirazione, presente in queste ultime, ad ottenere le più elevate retribuzioni che, in determinati periodi, sono attribuite a Carabinieri, Polizia di Stato e Guardia di finanza. Se, poi, si considera che, in questi periodi, gli ufficiali superiori delle forze di polizia sono retribuiti meglio dei dirigenti civili, si comprende come gli ufficiali superiori delle forze armate tendano all'equiparazione con gli ufficiali delle forze di polizia, piuttosto che con i dirigenti civili: cfr. CEMISS, *Rapporto di ricerca*, cit., 10, 54.

(24) E l'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale, istituita dalla legge n. 242/80 e ordinata con d.p.r. n. 145/81.

(25) La legge n. 48/89 (articolo 1) ha prorogato al 30 settembre 1989 il termine per il trasferimento all'Anav del servizio meteorologico dall'Aeronautica militare. Il termine è stato, poi, ulteriormente prorogato al 30 giugno 1990 dalla legge n. 128/90 (articolo 25).

(26) Nel senso che la legge n. 668/86 abbia inteso riportare i dirigenti della Polizia di Stato ai livelli retributivi della dirigenza militare v. Corte conti, Sez. contr. Stato, 9 marzo 1989, n. 2098, finora inedita.

(27) Su questo istituto e sulla sua diffusione in altri settori del pubblico impiego v. G. AMATO, *L'impiego pubblico tra malessere e inefficienza*, in A. LETTIERI (a cura di), *Ripensare il sindacato. Democrazia e rappresentatività - Lavoro pubblico e lavoro privato*, Milano, Angeli, 1989, 157 s.

(27-bis) Nel momento in cui questo scritto viene licenziato, l'art. 15 della legge n. 232/90 risulta inopinatamente soppresso dall'art. 2 della legge n. 407/90 ("disposizioni diverse per l'attuazione della manovra di finanza pubblica 1991-1993").

(28) Si tratta della ricerca citata nella precedente nota 16.

(29) Può essere utile segnalare, ad esempio, che l'ultima ricerca sulle retribuzioni indirette nel pubblico impiego risale al 1976. I suoi risultati sono esposti da S. POCHINI, *Forme di retribuzione indiretta non monetarie: effetti sulle retribuzioni effettive dei dipendenti ministeriali*, in "Riv. trim. sc. amm.", 1981, n. 1, 75 ss.

(30) Sul disegno di legge A.C. 3464, di riforma della dirigenza pubblica,

v. A. MURA, *La riforma della dirigenza pubblica in Italia nella prospettiva di un'integrazione europea*, in "Econ. pubbl.", 1990, n. 3, 109 ss.; M. D'ALBERTI, *Per una dirigenza pubblica rinnovata*, in IDEM (a cura di), *La dirigenza pubblica*, Bologna, il Mulino, 1990, 11 ss., e, nello stesso volume, i saggi di G. SCATASSA, G.C. LO BIANCO e M. RUSCIANO. Particolarmente pungenti le considerazioni di M.S. GIANNINI, raccolte nell'articolo (non firmato) *Dirigenza statale, "una legge sbagliata che bisogna rivedere"*, in "Italia oggi" del 4 luglio 1989.

(31) L. CALIGARIS, *La politica militare*, in B. DENTE (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, il Mulino, 1990, 73.

(32) L. CALIGARIS, *La politica militare*, cit., 79.

(33) CORTE DEI CONTI, *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1987*, in SENATO DELLA REPUBBLICA-CAMERA DEI DEPUTATI, X legislatura, Doc. XIV, n. 2, vol. II, Roma, Ipzs, 1988, 109. L'osservazione della Corte è ormai un *leit motiv* delle sue relazioni annuali al Parlamento: v., da ultimo, la *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1989*, in SENATO DELLA REPUBBLICA-CAMERA DEI DEPUTATI, X legislatura, Doc. XIV, n. 4, vol. II, Roma, Ipzs, 1989, 220.

CAPITOLO 7

CONCLUSIONI: LA DIRIGENZA MILITARE DI FRONTE ALLA RIFORMA DELLA DIRIGENZA CIVILE

Carlo D'ORTA

L'analisi condotta nei capitoli precedenti consente di mettere a fuoco il *proprium* dell'Amministrazione della difesa e di verificare se, ed entro quali limiti, l'ordinamento militare possa essere adeguato ai principi di riforma della dirigenza civile in discussione davanti al Parlamento (1).

La peculiarità dell'Amministrazione della difesa si manifesta innanzi tutto in relazione alle funzioni. Emerge, da un lato, la forte interconnessione, nel quadro della più complessiva politica di sicurezza, tra la funzione di difesa militare e le funzioni di altre amministrazioni (capitolo 1, p. 23); dall'altro, il rilievo sempre meno marginale che, per l'Amministrazione della difesa, ha l'attività di concorso alla funzione di protezione civile, ormai assunta a carattere istituzionale (capitolo 1, paragrafo 3).

Sul piano organizzativo, pur superata la tesi dell'ordinamento particolare, resta confermata una decisa specificità, che si manifesta, soprattutto, nell'articolazione dell'apparato in due aree distinte ma fortemente intrecciate (tecnico-operativa e tecnico-amministrativa) e nella forte caratterizzazione gerarchica (capitolo 2, paragrafi 2 e 3).

Assai complessi e per più versi peculiari appaiono, d'altro lato, i compiti della dirigenza militare. Attività non dissimili, per contenuto, da quelle della dirigenza civile (direzione di uffici amministrativi, attività ispettive, attività di studio e

ricerca) si intrecciano con la preminente attività di comando, che sarebbe riduttivo considerare soltanto la risultante di un'organizzazione gerarchica basata sullo strumento dell'ordine anziché della direttiva. In realtà, il comando riassume in sé l'organizzazione e la gestione di uomini e mezzi, proprie anche della funzione dirigenziale civile, con un *quid* in più tipico della funzione militare: il potenziale utilizzo di queste risorse — umane e materiali — in situazioni combattenti, con tutto ciò che ne discende come esigenza di una particolare capacità del "capo" di ottenere l'adesione piena degli uomini all'obiettivo implicato dall'ordine e di una utilizzazione ottimale nell'emergenza, senza possibilità di progressivi adattamenti, delle risorse strumentali e tecnologiche disponibili (capitolo 3, p. 57; capitolo 5, p. 111; capitolo 6, p. 139).

Speculare a questa complessità e specificità di compiti è la crescente complessità della professionalità militare, al cui interno convivono più profili: quello tradizionale dell'*heroic leader*, quello tecnocratico-manageriale indotto dalla crescente sofisticatezza degli strumenti bellici, quello burocratico-amministrativo (prodotto dalla crescita dell'apparato e dal lungo periodo di pace successivo al secondo conflitto mondiale), nonché, infine, quello tecnico (medici, ingegneri, ecc.). La sintesi, in un modello unico, di questi aspetti della professionalità militare è tuttavia difficile (capitolo 6, p. 178), tanto che più d'uno ha ipotizzato profili di impiego e carriera diversi e ci si è domandati se, per competenze professionali così distanti fra loro, sia giustificato mantenere una assoluta identità di *status*.

Infine, affatto peculiare resta, per il personale militare, la disciplina di accesso, carriera e formazione, nonché il regime del trattamento economico.

La carriera, in particolare, lega in una sequenza unica i vari gradi degli ufficiali non dirigenti (da sottotenente a tenente colonnello, ed equivalenti) e dirigenti (da colonnello a generale di corpo d'armata, ed equivalenti), attraverso un meccanismo di avanzamento "normalizzato" che rappresenta un compromesso fra i sistemi di promozione "a ruolo aperto" e

“a ruolo chiuso” (capitolo 3, p. 64 e capitolo 6, p. 145). Non sussiste, qui, la cesura tra livello direttivo e carriera dirigenziale che è propria, con alcune eccezioni, dell’impiego civile (capitolo 3, p. 62). Si tratta di un dato tutt’altro che formale, se si considera che anche a gradini inferiori della carriera militare corrispondono compiti e responsabilità di comando di importanti reparti che invece, nel disegno dell’impiego civile, non potrebbero che spettare ai dirigenti. Di qui l’affermazione per cui la qualifica dirigenziale avrebbe, nell’ambito militare, un significato solo economico, finalizzato al parallelismo retributivo degli alti gradi militari con la dirigenza civile (capitolo 6, par. 5).

Il trattamento economico, d’altra parte, ispirato ad una certa omogeneità con quello dell’impiego civile per ciò che attiene alle voci base (stipendio, indennità integrativa speciale, quote di famiglia), è poi completato, a somiglianza della Polizia di Stato, da indennità accessorie di generale applicazione (assegno funzionale e di omogeneizzazione stipendiale e indennità militare) e da altre indennità operative ordinarie e supplementari, applicabili in situazioni specifiche (capitolo 4, paragrafi 4 e 5). Anche questa è una peculiarità dell’ordinamento militare, sebbene si debba riconoscere che, negli ultimi anni, l’impiego civile ha assistito a sua volta al proliferare di indennità accessorie di vario tipo.

A fronte di questi dati, quale applicazione potrebbero trovare, nell’ordinamento militare, i principi che ispirano la riforma della dirigenza civile all’esame del Parlamento? In particolare, potrebbe essere recepita, nella realtà militare, l’impostazione manageriale di questa riforma? Si tratterebbe, in concreto, di introdurre nell’ordinamento militare i seguenti concetti:

a) distinzione tra politica e amministrazione, attribuendo all’autorità politica la definizione di obiettivi, programmi e direttive e alla dirigenza la loro autonoma realizzazione;

b) configurazione della responsabilità dirigenziale come responsabilità non solo per l’organizzazione e la buona amministrazione, ma anche, e soprattutto, per i risultati di gestione;

c) verifica dei risultati di gestione, ad opera del vertice politico, attraverso organismi di valutazione dell'azione dirigenziale dotati di adeguata indipendenza;

d) ordinamento della dirigenza in due qualifiche, articolabili in più livelli funzionali in relazione alle caratteristiche dell'organizzazione;

e) attribuzione, ai dirigenti, dei poteri di organizzazione e gestione delle risorse umane e finanziarie necessari alla realizzazione degli obiettivi programmati, nonché di poteri di spesa pieni (nei limiti degli stanziamenti di bilancio);

f) assegnazione e revoca degli incarichi di funzione dirigenziale in base alle esigenze di efficienza ed efficacia dell'amministrazione, agli obiettivi da perseguire, alle caratteristiche dirigenziali e professionali dei dirigenti e tenuto conto dei risultati conseguiti;

g) articolazione della retribuzione in un trattamento base e in una indennità di funzione determinabile, discrezionalmente, dall'autorità politica in base al grado di responsabilità e ai risultati di gestione.

La questione può essere affrontata con diversi approcci.

Il primo, teso ad enfatizzare le tradizionali peculiarità dell'organizzazione e della professionalità militare, porterebbe ad escludere senz'altro la prospettiva di recezione, nell'ordinamento militare, di una simile impostazione manageriale. Si potrebbe infatti obiettare: che i compiti di comando sono concettualmente diversi da quelli di direzione e gestione e non si prestano ad una valutazione in termini manageriali o di analisi produttivistica; che l'organizzazione militare richiede necessariamente un disegno piramidale, ove i poteri di comando e le connesse responsabilità non sono concentrati in due soli livelli cosiddetti dirigenziali, ma si diffondono dal vertice verso la base, in una catena che interessa tutti i gradini della gerarchia, anche non dirigenziali, seppure con ampiezza via via decrescente.

Un secondo e più flessibile approccio registra la complessità della professionalità militare che, ai tradizionali compiti di

comando, vede affiancati anche compiti amministrativi e tecnici in nulla o poco diversi da quelli corrispondenti dell'impiego civile. Di più, la stessa professionalità strettamente militare ha ormai assunto connotati profondamente diversi da quelli storico-tradizionali, sotto la spinta dell'evoluzione tecnologica e con la prepotente e definitiva emersione della figura dell'ufficiale tecnocrate, chiamato non solo a guidare uomini ma anche a gestire sistemi militari sempre più articolati e complessi, nel quadro di una pianificazione che non può più essere solo strategico-operativa ma diventa, contestualmente, anche organizzativa e finanziaria (capitolo 6, p. 139). Ancora, è mutata la stessa natura del comando e del rapporto gerarchico ordine-esecuzione, per effetto dell'esplicita affermazione del "dovere di iniziativa" dell'ufficiale, che implica l'esercizio di una autonoma e discrezionale valutazione sui modi per realizzare l'obiettivo indicato dall'ordine nonché, sulla necessità di adeguare l'obiettivo in relazione alle situazioni e alle esigenze, salvo informativa al superiore (capitolo 5, p. 111).

In questa prospettiva, e alla luce di queste trasformazioni della realtà militare, non si può escludere del tutto l'introduzione, nell'ordinamento militare, di logiche manageriali.

Ma poi, procedendo oltre, ci si potrebbe domandare se, pur restando ancorati alla tradizionale figura professionale dell'ufficiale, non sussista comunque un certo margine per una valutazione dell'attività e della capacità di comando in base ai risultati. In via di prima approssimazione, non si vede ragione per una risposta negativa.

Il problema, a questo punto, non è più "se", ma "come" tradurre, nell'ordinamento militare, i principi di gestione manageriale cui si ispira la riforma della dirigenza civile. A tal fine può essere utile distinguere tra settore tecnico-amministrativo e settore tecnico-operativo.

Nel settore tecnico-amministrativo, l'estensione della logica che presiede alla prospettata riforma della dirigenza pubblica non incontra particolari ostacoli od obiezioni tecniche. Nulla impedisce che l'attività degli ufficiali, quando si

svolga all'interno di questo settore, sia retta dagli stessi criteri e regole che presiedono alla attività dirigenziale in qualsiasi altro settore dell'amministrazione pubblica. Questo vale per chi sia chiamato alla direzione di uffici o svolga attività ispettive, ma anche per gli ufficiali tecnici (medici, ingegneri, ecc.) e per coloro che operano nel settore della ricerca (qui il termine di riferimento potrebbe essere la dirigenza degli enti di ricerca).

Nemmeno dovrebbe preoccupare il fatto che, in questo modo, la separazione tra funzione tecnico-amministrativa e funzione tecnico-operativa venga sottolineata. Altri ordinamenti, come ad esempio quello francese, conoscono questa differenza e applicano a ciascuna funzione le procedure e regole più idonee.

Resterebbe solo da verificare, sullo sfondo, se non sia alla fine preferibile puntare sulla definitiva separazione dei due settori, affidando ad un corpo civile il settore tecnico-amministrativo e lasciando alle Forze armate il settore tecnico-operativo. Ma questa è una ipotesi soltanto *de iure condendo*, la cui praticabilità e convenienza dovrebbe comunque essere verificata tenendo conto: a) dell'esigenza che i due settori si muovano in strettissimo coordinamento. Questo coordinamento è oggi agevolato dalla preposizione e assegnazione, a molti uffici del settore tecnico-amministrativo, di ufficiali, nel quadro di una rotazione degli incarichi tesa a promuovere un'ampia diversificazione di esperienze nel corso della carriera (capitolo 5, p. 108). Evidentemente, la separazione del settore tecnico-amministrativo e il suo affidamento ad un corpo civile richiederebbe procedure e forme di collegamento col settore tecnico-operativo perfezionate rispetto a quelle odierne; b) dell'opportunità o meno di definire un'area tecnico-amministrativa civile non solo a livello centrale (ministero), ma anche presso le articolazioni periferiche dell'amministrazione della difesa (enti periferici), affidando ad essa le funzioni amministrative oggi esercitate dai vertici militari delle stesse articolazioni periferiche (comandanti delle regioni militari territoriali, dei dipartimenti marittimi e

delle regioni aeree: art. 3 della legge n. 436 del 1988).

L'adeguamento del settore tecnico-operativo a logiche manageriali appare ovviamente più complesso, ma non per questo da escludere a priori, pur se con opportuni adattamenti.

In effetti, il nocciolo della organizzazione manageriale (e, dunque, anche della riforma della dirigenza civile discussa in Parlamento) è la predeterminazione degli obiettivi, l'attribuzione al dirigente di mezzi, risorse e poteri per l'attuazione, nonché la responsabilità del dirigente per i risultati gestionali. Nessuno di questi concetti sembra estraneo all'organizzazione militare che anzi, per certi versi, già opera — più della dirigenza civile — in una logica di obiettivo anziché di procedure o di mera buona amministrazione (capitolo 5, p. 106). Il problema è, allora, di mettere a punto criteri e parametri per la definizione degli obiettivi e la valutazione dei risultati corrispondenti alle specificità dell'organizzazione militare.

In proposito, e a titolo d'esempio, si possono ricordare i parametri e gli *standards* per la verifica dei livelli di operatività dei reparti adottati nelle esercitazioni in ambito Nato: tempi di reattività alle diverse misure di allarme, numero di sortite giornaliere, efficienza media dei mezzi di combattimento e di supporto, rateo di inefficienze, emergenze, eventi di pericolo e incidenti che si verificano. Tutti questi fattori sono misurabili quantitativamente e sono indicativi della efficacia-efficienza dell'unità militare e, conseguentemente, della capacità del comandante di conseguire i risultati prefissati. Altri indicatori, più orientati verso l'aspetto organizzativo, possono essere il livello di assenteismo, il numero degli infortuni, il livello disciplinare, ecc.

Ovviamente, salendo nella gerarchia militare e investendo la cosiddetta dirigenza militare, l'attività di comando strettamente operativa tende a perdere concretezza, assumendo maggiore spessore il profilo di direzione organizzativa e strategica. Tuttavia, anche qui sono immaginabili criteri e *standards*, connessi alla capacità di definire "obiettivi interme-

di" per i reparti sottoposti coerenti con gli obiettivi generali e adeguati alle risorse, mezzi e situazioni dati. Inoltre, l'efficienza o inefficienza delle unità militari sottoposte riflette pur sempre una incapacità o insufficienza direzionale del superiore (nei termini di responsabilità per l'indirizzo e il controllo).

In questa prospettiva, dunque, non sembra del tutto da escludere la possibilità di recepire, nell'ordinamento militare, anche con specifico riferimento all'area tecnico-operativa, alcuni principi del progetto di riforma della dirigenza civile.

Per alcuni aspetti, oltretutto, l'organizzazione militare sembrerebbe già predisposta. Il comitato dei capi di stato maggiore, ad esempio, potrebbe ben assolvere ai compiti del comitato ministeriale di indirizzo e coordinamento previsto dall'art. 1, commi 1 e 2, del progetto di riforma della dirigenza, del quale già oggi esercita una serie di attribuzioni propositive e di consulenza al ministro circa i programmi e gli obiettivi di settore. Le commissioni di avanzamento, dal canto loro, eventualmente integrate con esperti di tecniche di organizzazione e gestione, potrebbero assolvere ai compiti dei nuclei di valutazione sull'attività dirigenziale previsti dal comma 4 dell'art. 1 del progetto di riforma della dirigenza. L'unica difficoltà potrebbe essere, qui, come coniugare la necessaria presenza, nell'organo di valutazione, dei massimi vertici militari con l'esigenza di una durata certa per l'organo, a garanzia della sua indipendenza.

Per concludere, occorre richiamare due profili per i quali l'adeguamento dell'ordinamento militare al prospettato nuovo assetto della dirigenza civile non sembra praticabile od opportuno.

Il primo è l'articolazione della dirigenza su due sole qualifiche, pur comprensive di diversi livelli funzionali (art. 2 del ddl di riforma). I gradi militari dirigenziali sono oggi, per l'Esercito, quattro: colonnello, generale di brigata, generale di divisione e generale di corpo d'armata (ed equivalenti nelle armi dell'Aeronautica e della Marina). Evidentemente, questa articolazione gerarchica non può essere abbandonata e sarebbe un mero artificio verbale considerare le tre qualifiche di

generale come "livelli funzionali". Ma soprattutto, poi, è insuperabile l'attuale configurazione della carriera militare come un *continuum* dai gradi ufficiali non dirigenziali a quelli dirigenziali, senza cesure tra "direttivi" e "dirigenti" e senza possibilità di accessi dall'esterno a gradi non iniziali della carriera. Questo modello risponde infatti a logiche organizzative tipiche e non alterabili.

Il secondo principio della riforma della dirigenza pubblica che non sembra del tutto trasferibile nell'ordinamento militare è quello della articolazione del trattamento economico nelle due sole voci del trattamento base e dell'indennità di funzione, quest'ultima di importo discrezionalmente determinabile in relazione al grado di responsabilità e di efficienza. L'attuale molteplicità di indennità ordinarie e supplementari dei militari risponde a peculiarità proprie dell'attività, e può essere corretto, ma non superato del tutto. Questo non toglie, per altro, che alle esistenti indennità (eventualmente semplificate) possa esserne affiancata anche una concepita in funzione del grado di responsabilità e dell'efficienza dirigenziale, da collegare ad accertamenti obiettivi della capacità di comando da parte dei nuclei di valutazione sulla attività degli ufficiali.

NOTA

(1) Il riferimento è al disegno di legge n. 3464 della X legislatura e al nuovo testo dei primi sedici articoli elaborato, alla Camera dei Deputati, dalla I Commissione Affari costituzionali in sede legislativa nel luglio 1990. Dopo tale data, per altro, l'iter del provvedimento si è arenato per ragioni diverse, prima fra tutte la difficoltà di reperire una copertura finanziaria adeguata.

Collana del «Centro Militare di Studi Strategici»

1. **«Il reclutamento in Italia»** di Autori vari
2. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1506 al 1870, Vol. I**
3. **dal 1871 al 1918, Vol. II**
4. **dal 1919 al 1943, Vol. III**
5. **dal 1943 al 1945, Vol. IV**
6. **«Soppressione della leva e costituzione di Forze Armate volontarie»** di Paolo Bellucci - Areno Gori
- 6a. **«Riflessioni sociologiche sul servizio di leva e volontariato»** di M. Marotta - S. Labonia
7. **«L'importanza militare dello spazio»** di Carlo Bongiorno - Stefano Abbà
Giuseppe Maoli - Abelardo Mei
Michele Nones - Stefano Orlando
Franco Pacione - Filippo Stefani
8. **«Le idee di "difesa alternativa" ed il ruolo dell'Italia»** di Francesco Calogero
Marco De Andreis - Gianluca Devoto
Paolo Farinella
9. **«La "policy science" nel controllo degli armamenti»** di Pierangelo Isernia - Paolo Bellucci
Luciano Bozzo - Marco Carnovale
Maurizio Coccia - Pierluigi Crescenzi
Carlo Pelanda
10. **«Il futuro della dissuasione nucleare in Europa»** di Stefano Silvestri
11. **«I movimenti pacifisti ed antinucleari in Italia. 1980-1988»** di Francesco Battistelli
Pierangelo Isernia - Pierluigi Crescenzi
Antonietta Graziani
Angelo Montebovi - Giulia Ombuen
Serafina Scaparra - Carlo Presciuttini
12. **«L'organizzazione della Ricerca e Sviluppo nell'ambito della Difesa»** di Paolo Bisogno - Carlo Pelanda
Michele Nones - Sergio Rossi
Vincenzo Oderda

13. «Sistema di Pianificazione Generale e Finanziaria ed ottimizzazione delle risorse nell'ambito Difesa» di Giuseppe Mayer - Carlo Bellinzona
Nicola Galippi - Paolo Mearini
Pietro Menna
14. «L'industria italiana degli armamenti» di Fabio Gobbo - Patrizio Bianchi
Nicola Bellini - Gabriella Utili
15. «La strategia sovietica nel Mediterraneo» di Luigi Caligaris - Kenneth S. Brower
Giuseppe Cornacchia - Chris Donnelly
James Sherr - Andrea Tani
Pietro Pozzi
16. «Profili di carriera e remunerazioni nell'ambito dell'amministrazione dello Stato» di Domenico Tria - Tonino Longhi
Arturo Cerilli - Andrea Gagnoni
Pietro Menna
17. «Conversione dell'industria degli armamenti» di Sergio Rossi - Secondo Rolfo
Nicola Bellini
18. «Il trasferimento di tecnologie strategicamente critiche» di Sergio Rossi - Fulceri Bruni Rocchia
Alessandro Politi - Sergio Gallucci
19. «Nuove possibili concezioni del modello difensivo» di Stefano Silvestri - Virgilio Ilari
Davide Gallino - Alessandro Politi
Maurizio Cremasco
20. «Welfare simulation nel teatro mediterraneo» di Maurizio Coccia
21. «La formazione degli Ufficiali dei Corpi Tecnici» di Antonio Paoletti - Arnaldo D'Amico
Aldo Tucciarone
22. «ISLAM: Problemi e prospettive politiche per l'occidente» di Roberto Aliboni - Fausto Bacchetti
Laura Guazzone
Valeria Fiorani Piacentini
Bianca Maria Scarcia Amoretti
23. «Effetti sull'economia italiana della spesa della Difesa» di Antonio Pedone - Maurizio Grassini
24. «Atto Unico Europeo e industria italiana per la Difesa» di F. Onida - M. Nones - G. Graziola
G.L. Grimaldi - W. Hager - A. Forti
G. Viesti
25. «Disarmo, sviluppo e debito» di C. Pelanda
26. «Jugoslavia: realtà e prospettive» di C. Pelanda - G. Meyr - R. Lizzi
A. Truzzi - D. Ungaro - T. Moro

27. «Integrazione militare europea» di S. Silvestri
28. «La rappresentanza militare in Italia» di G. Caforio - M. Nuciari
29. «Studi strategici e militari nelle università italiane» di P. Ungari - M. Mones - R. Lughari V. Ilari
30. «Il Pensiero Militare nel Mondo Musulmano» di V. Fiorani Piacentini
31. «Costituzione della difesa e stati di crisi» a cura di Giuseppe de Vergottini
32. «Sviluppo, Armamenti, Conflittualità» di L. Bonanate, F. Armao, M. Cesa, W. Coralluzzo
33. «Il Pensiero Militare nel Mondo Musulmano», Vol. II di G. Ligios - R. Redaelli
34. «La "condizione militare" in Italia Vol. I - I militari di leva» a cura di Michele Marotta
35. «Valutazione comparata dei piani di riordinamento delle FF.AA. dei Paesi dell'Alleanza Atlantica» a cura di Davide Gallino
36. «La formazione del dirigente militare» di F. Fontana - F. Stefani - G. Caccamo - G. Gasperini
37. «L'obiezione di coscienza al servizio militare in Italia» di Paolo Bellacci
38. «La "condizione militare" in Italia Volume II Fenomenologia e Problemi di Devianza» di Gemma Marotta

Il Centro Militare di Studi Strategici (CeMiss), costituito con Decreto del Ministro della Difesa, è un organismo interforze che promuove e realizza ricerche su tematiche di natura politico-strategico-militare, avvalendosi anche di esperti e di centri di ricerca esterni con i quali vengono conclusi convenzioni e contratti di ricerca; sviluppa, inoltre, la collaborazione tra le Forze Armate, le Università e i Centri di ricerca italiani e stranieri nonché con altre Amministrazioni ed Enti che svolgono attività di studio nel settore della sicurezza e della difesa; promuove la specializzazione di giovani ricercatori italiani; seleziona gli studi di maggiore interesse, fornendoli alla Rivista Militare che ne cura la pubblicazione. Un Comitato Scientifico, presieduto dal Ministro della Difesa, indirizza le attività del Centro; un Consiglio Direttivo ne definisce i programmi annuali. Direttore è un Generale (o Ammiraglio) di Divisione, assistito da un Comitato Esecutivo.

Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette esclusivamente il pensiero del gruppo di lavoro e non quello del Ministero della Difesa.